

Särskild rapport

EU:s utsläppshandelssystem: tilldelningen av gratis utsläppsrätter behöver riktas bättre



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-VI
Inledning	01-16
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	17-20
Iakttagelser	21-53
Resultaten av gratis utsläppsrätter som moderniseringsinstrument för energisektorn var osäkra	21-27
Strängare villkor för användning av gratis utsläppsrätter inom energisektorn kommer att gälla från 2021	22-24
Tillgängliga uppgifter tyder på oändamålsenliga resultat av gratis tilldelning som ett moderniseringsverktyg för energisektorn i fas 3	25-27
Tilldelningen av gratis utsläppsrätter till industri- och luftfartygsoperatörer tog begränsad hänsyn till förmågan att överföra kostnader och tenderade att göra minskningen av koldioxidutsläppen långsammare	28-40
Tilldelningen av gratis utsläppsrätter till industri- och luftfartygsoperatörer återspeglade inte sektorernas förmåga att överföra kostnader	29-31
Sektorer som producerade över 90 % av industriutsläppen erhöll alla eller större delen av sina utsläppsrätter gratis	32-38
Kommissionen undersökte men föreslog inte andra tillvägagångssätt för att minska risken för koldioxidläckage till följd av EU:s utsläppshandelssystem	39-40
Tilldelning av gratis utsläppsrätter med hjälp av riktmärkning förbättrar gradvis incitamenten för att minska utsläppen	41-53
Strategin som byggde på riktmärken gav incitament för att minska växthusgasutsläppen	42-44
Det finns vissa tekniska svårigheter med att använda riktmärken på ett ändamålsenligt sätt	45-48
Den fjärde fasen av EU:s utsläppshandelssystem förväntas ge bättre information om incitament för att minska koldioxidutsläppen	49
Gratis tilldelning av utsläppsrätter gynnade flygresor framför tågresor	50-53

Slutsatser och rekommendationer

54-58

Bilaga

**Bilaga I – Översikt över den rättsliga ramen för fas 4 av EU:s
utsläppshandelssystem**

Termer och förkortningar

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I Att minska utsläppen av växthusgaser är en av vår tids största utmaningar. EU har fastställt ett antal klimatmål som ska uppnås till 2020, 2030 och 2050. Man är på god väg att uppnå målen till 2020, men inte de mer ambitiösa målen till 2030 eller 2050. I ”den gröna given”, som presenterades under 2019, föreslog kommissionen att man skulle ändra målet till att minska utsläppen med mellan 50 och 55 % till 2030 och uppnå ett mål där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser. Detta kräver betydligt fler insatser.

II EU:s utsläppshandelssystem är en av EU:s viktigaste åtgärder för att begränsa klimatförändringarnas effekter och det är världens första koldioxidmarknad. Syftet är att det ska vara en effektiv mekanism för att minska utsläppen. Enligt EU:s utsläppshandelssystem måste företag förvärva utsläppsrätter så att det täcker deras koldioxidutsläpp. Standardförfarandet är att utsläppsrätterna köps vid en auktion, men de kan också tilldelas gratis.

III I denna revision fokuserade vi på tilldelningen av gratis utsläppsrätter. Under fas 3 och 4 av EU:s utsläppshandelssystem (2013–2020 respektive 2021–2030) är syftet med gratis utsläppsrätter att minska risken för koldioxidläckage medan koldioxidpriset ska skapa ett progressivt incitament för att minska koldioxidutsläppen. För att göra detta använder man riktmärken från dem som presterat bäst inom en specifik sektor. Energisektorn i åtta medlemsstater har dessutom tilldelats gratis utsläppsrätter kopplade till moderniseringen av elproduktion.

IV Vår revisionsfråga var: **”Har besluten om gratis utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem utgjort en rimlig grund för att uppmuntra minskningar av växthusgasutsläpp?”** Vi undersökte om tilldelningen av gratis utsläppsrätter hade använts framgångsrikt för att modernisera elproduktionen, om den hade riktats och fördelats tillräckligt väl för att skapa incitament för att minska växthusgasutsläppen samt om den inte hade bidragit till att öka dessa utsläpp. Vi kom fram till att användningen av gratis tilldelning var motiverad, men att bättre riktning av den skulle ha inneburit många fördelar för minskningen av koldioxidutsläpp, de offentliga finanserna och den inre marknadens funktionssätt.

V Vi fann i synnerhet följande:

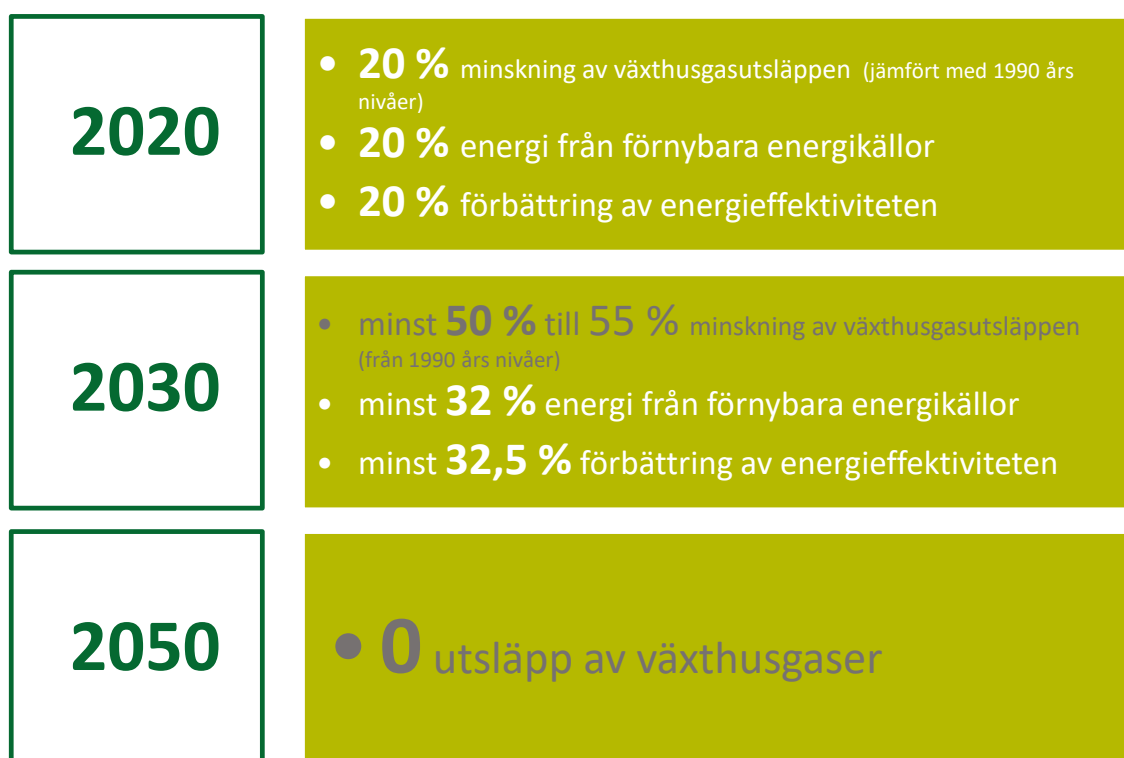
- a) De särskilda reglerna för gratis tilldelning för att modernisera elproduktionssektorn som gäller under fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem har förbättrats. Vi anser dock att gratis tilldelning till energisektorn inte främjade minskningar av växthusgasutsläppen under fas 3.
- b) Avsikten med gratis utsläppsrätter var att skapa en metod för tilldelning av utsläppsrätter att använda i undantagsfall, till skillnad från standardmetoden (auktionering). Men under fas 3 och i inledningsskedet av fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem utgör de fortfarande över 40 % av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter. Vi konstaterade att antalet gratis utsläppsrätter som tilldelats industri- och luftfartssektorerna under fas 3 inte baserades på sektorernas förmåga att överföra kostnader och att tilldelningen av gratis utsläppsrätter inte var tillräckligt riktad, samtidigt som koldioxidläckage kan ha en inverkan på EU:s koldioxidmarknad och utvecklingen av växthusgasutsläpp i världen.
- c) Strategin att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på riktmärken skapade betydande incitament att förbättra energieffektiviteten, men det finns utrymme att förbättra tillämpningen av riktmärkena. Kommissionen har inte angett i vilken grad tilldelningen av gratis utsläppsrätter leder till förändringar i energieffektivitet.

VI Utifrån dessa iakttagelser rekommenderar vi att tilldelningen av gratis utsläppsrätter riktas bättre och att metoden som används för att fastställa riktmärken förbättras.

Inledning

01 Europeiska unionen har fastställt ett antal klimatmål som ska uppnås till 2020 och 2030, och den ser för närvarande över målen för 2030 och 2050. I sitt förslag till en europeisk klimatlag från 2020¹, som är i linje med meddelandet om den europeiska gröna given, har kommissionen föreslagit ett mål till 2050 där det "inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser"². Målen sammanfattas i *figur 1*.

Figur 1 – Sammanfattning av EU:s klimatmål



Källa: Revisionsrätten, baserat på EU-lagstiftning (vit text) och förslag till EU-lagstiftning och åtaganden (grå text).

¹ [COM\(2020\) 80 final](#) – Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag).

² [COM\(2019\) 640 final](#) – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Den europeiska gröna given*.

02 Enligt Europeiska miljöbyrån (EEA) är EU på god väg att uppnå sina mål för 2020 men inte målen för 2030³. EU stod för ungefär 8,5 % av de globala koldioxidutsläppen 2018, och denna procentandel har minskat över tid⁴. Utsläppen per capita i EU är fortfarande högre än det globala genomsnittet även om klyftan håller på att minska. Sedan 2005 och inrättandet av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) har utsläppen per capita i EU minskat. I slutet av 2018 var utsläppen lägre än i USA, Kina och Japan⁵.

03 Kommissionen anser att EU som helhet har presterat bättre än de flesta andra jurisdiktioner när det gäller att minska koldioxidutsläppen och har frikopplat den ekonomiska tillväxten från ökade växthusgasutsläpp. Mellan 1990 och 2016 minskade växthusgasutsläppen i EU med 22 % samtidigt som den ekonomiska tillväxten var 54 %. Många faktorer har varit bidragande till detta, bland annat energieffektivitet, politik för bränslebyte, ökad användning av förnybar energi och tekniska förändringar⁶.

04 EU:s utsläppshandelssystem är en av två centrala pelare i EU:s klimatpolitik som syftar till att minska växthusgasutsläppen (den andra är ansvarsfördelningsbeslutet och förordningen om ansvarsfördelning⁷). EU:s utsläppshandelssystem omfattar, i stort sett, tunga industrier och elanläggningar (som tillsammans kallas ”stationära anläggningar”) samt luftfart⁸ i samtliga EU-medlemsstater plus Norge, Liechtenstein och Island. Det är för närvarande inne i sin tredje fas (2013–2020). De första två faserna sträckte sig från 2005 till 2007 respektive 2008 till 2012. Den fjärde fasen kommer att sträcka sig från 2021 till 2030.

05 EU:s utsläppshandelssystem fungerar som ett program med ”utsläppstak och handel med utsläppsrätter”. Det maximala antalet tillgängliga utsläppsrätter per år

³ EEA, *Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets*, 2019, s. 7.

⁴ Unep, *Emissions Gap Report 2019*, 2019, s. 5.

⁵ Unep, *Emissions Gap Report 2019*, 2019, s. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final – *En ren jord åt alla: En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi*.

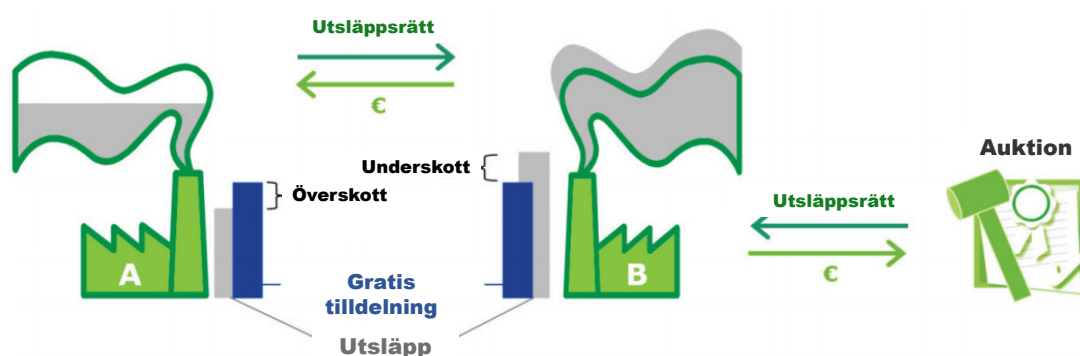
⁷ Genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 och förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013.

⁸ Verksamhetskategorier som definieras i bilaga I till direktiv 2003/87/EG.

(”utsläppstaket”) fastställs i lagstiftning, och en marknad skapas där utsläppsrätter köps och säljs. Verksamhetsutövare behöver en utsläppsrätt för varje ton koldioxidekvivalent de släpper ut. Utsläppsrätter förvärvas antingen via auktioner – där anläggningarna måste lägga bud på dem – eller via gratis tilldelning. Verksamhetsutövarna kan även köpa utsläppsrätter på specialiserade marknader och från varandra. Systemet förklaras i [figur 2](#).

Figur 2 – Utsläppshandelssystemet

I exemplet nedan tilldelas fabrik A fler gratis utsläppsrätter än den behöver för att täcka sina utsläpp. Den kan välja att antingen behålla överskottet eller sälja det. Fabrik B tilldelas inte tillräckligt med gratis utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp och måste förvärva mellanskillnaden via en auktion eller från andra verksamhetsutövare (om den inte har ett lager av utsläppsrätter kvar från tidigare år).



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Europeiska kommissionens [handbok om EU:s utsläppshandelssystem från 2015](#).

06 EU:s utsläppshandelssystem styrs av ett direktiv från 2003⁹ (EU:s utsläppshandelsdirektiv) som senast ändrades 2018, och av flera av kommissionens beslut och förordningar (se [bilaga I](#)).

07 I och med att verksamhetsutövarna måste betala för sina utsläppsrätter via auktioner respekteras principen att ”förorenaren betalar” och skapas ett starkare

⁹ Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

incitament för dem att minska växthusgasutsläppen jämfört med om utsläppsrätterna tilldelas gratis¹⁰. Gratis utsläppsrätter skulle fördelas på ett sätt så att det

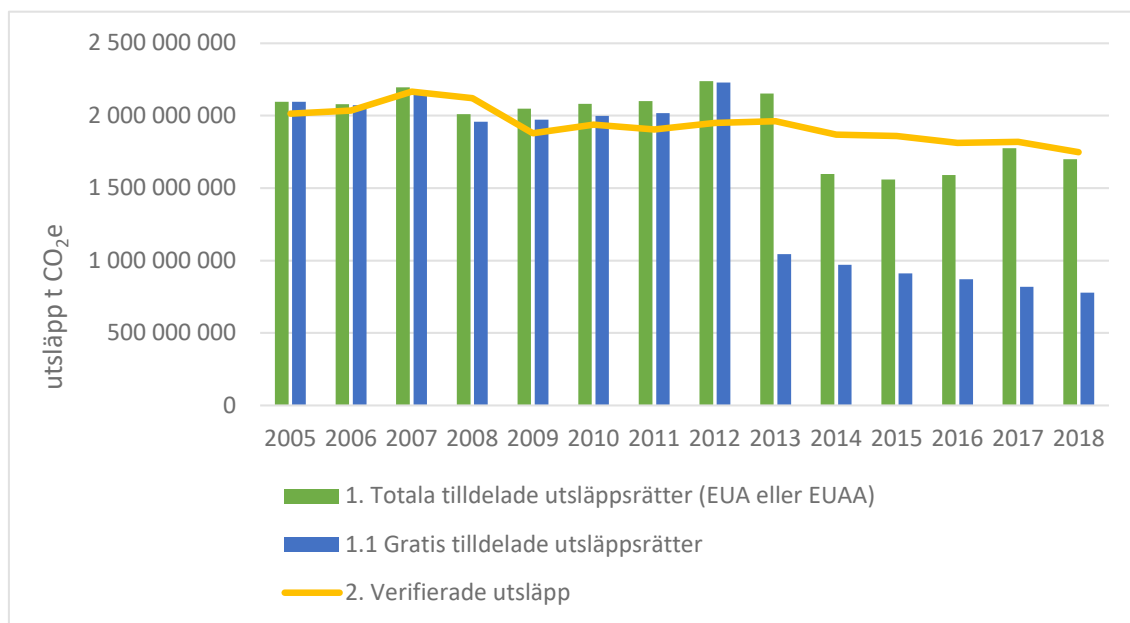
1. minskade risken för **koldioxidläckage** (utlokalisering av produktion på ett sätt som leder till att de globala koldioxidutsläppen ökar),
2. gav incitament till att **minska koldioxidutsläppen** (undvika ökning av växthusgasutsläppen¹¹) genom tillämpning av riktmärken för gratis tilldelning från dem som presterat bäst inom en specifik sektor. Detta skulle uppmuntra mindre effektiva verksamhetsutövare att förbättra sin prestation och samtidigt belöna dem som presterar väl.

08 *Figur 3* visar förhållandet mellan alla växthusgasutsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och de utsläppsrätter som tilldelats på auktion respektive gratis. Fram till 2012 erhöll alla sektorer merparten av sina utsläppsrätter gratis.

¹⁰ SWD(2015) 135 final – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.*

¹¹ Artikel 10a.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

Figur 3 – Merparten av utsläppsrätterna som utfärdats inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem har tilldelats gratis

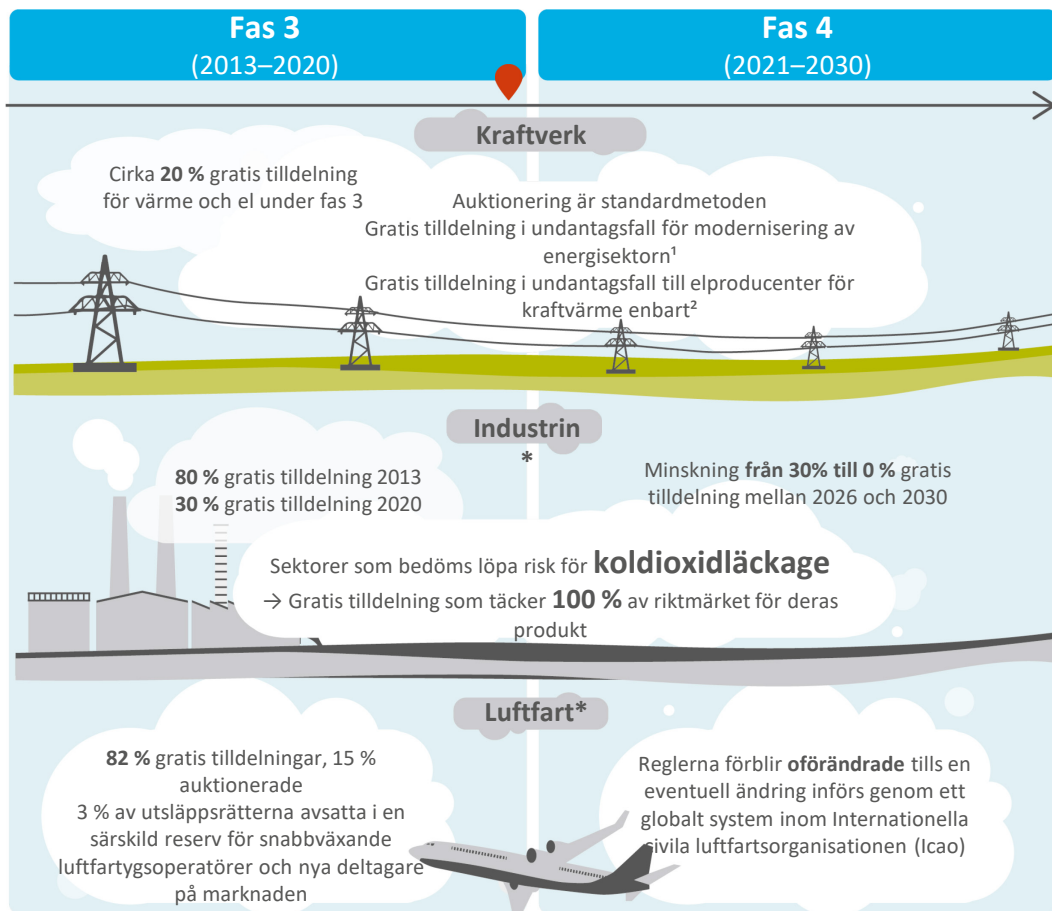


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyråns dataöversikt av EU:s utsläppshandelssystem.

09 Sedan 2013 erhåller industri- och luftfartssektorerna gratis utsläppsrätter. Mellan 2013 och 2019 erhöll industrisektorn över 5 000 miljoner gratis utsläppsrätter och luftfartssektorn över 200 miljoner gratis utsläppsrätter¹². Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till industrisektorer minskar för varje år. De sektorer som bedöms löpa risk för koldioxidläckage tilldelas ytterligare gratis utsläppsrätter och erhåller, oberoende av hur anläggningarna inom dessa sektorer presterar, lika många gratis utsläppsrätter som de effektivaste anläggningar som ligger i nivå med de fastställda riktmärkena. Energisektorn tilldelas endast gratis utsläppsrätter för att kunna modernisera sektorn i särskilda medlemsstater och enligt specifika villkor. *Figur 4* visar hur gratis utsläppsrätter fördelas.

¹² Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: *Rapport om den europeiska koldioxidmarknadens funktion*, januari 2020.

Figur 4 – Fördelning av gratis utsläppsrätter per sektor och fas



* Verksamhetskategorier som definieras i bilaga I till direktiv 2003/87/EG

¹ Artikel 10c i EU:s utsläppshandelsdirektiv

² Artikel 10a.4 i EU:s utsläppshandelsdirektiv

Revisionsrättens rapport

Källa: Revisionsrätten, på grundval av lagstiftningen om EU:s utsläppshandelssystem.

10 Under fas 1 och 2 baserades gratistilldelningen av utsläppsrätter på historiska utsläpp. Detta ledde¹³ till att många verksamhetsutövare tilldelades för många utsläppsrätter, särskilt mot bakgrund av den minskade produktionen till följd av lågkonjunkturen 2008. Under fas 3 (2013–2020) har man tagit hänsyn till produktrikmärken för gratis tilldelning och baserat tilldelningen på de effektivaste verksamhetsutövarnas prestation. Syftet med detta var att skapa ett incitament för effektivitetsvinster (dvs. lägre utsläpp per producerad enhet) för verksamhetsutövarna men att samtidigt ge utrymme för en ökning av utsläppen inom industrisektorn om

¹³ Se till exempel *Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System*, Europaparlamentets utredningstjänst, 2018, *Last Chance Saloon for the EU ETS*, Sandbag, 2016, eller *The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal*, Oxford University for energy studies, 2018.

produktionsnivåerna skulle öka. Valet av vilka sektorer som ska ha rätt till gratis tilldelningar är i princip kopplat till att vissa sektorer saknar möjlighet att överföra kostnader på sina kunder (se [ruta 1](#)).

Ruta 1 – Vad innebär ”kostnadsöverföring” inom EU:s utsläppshandelssystem?

Att överföra kostnader innebär att man inkluderar kostnaderna för EU:s utsläppshandelssystem i priset för en produkt.

Hur stor del av produkternas slutpris som utgörs av överförda koldioxidkostnader påverkar vilken inverkan EU:s utsläppshandelssystem har på företagens konkurrenskraft.

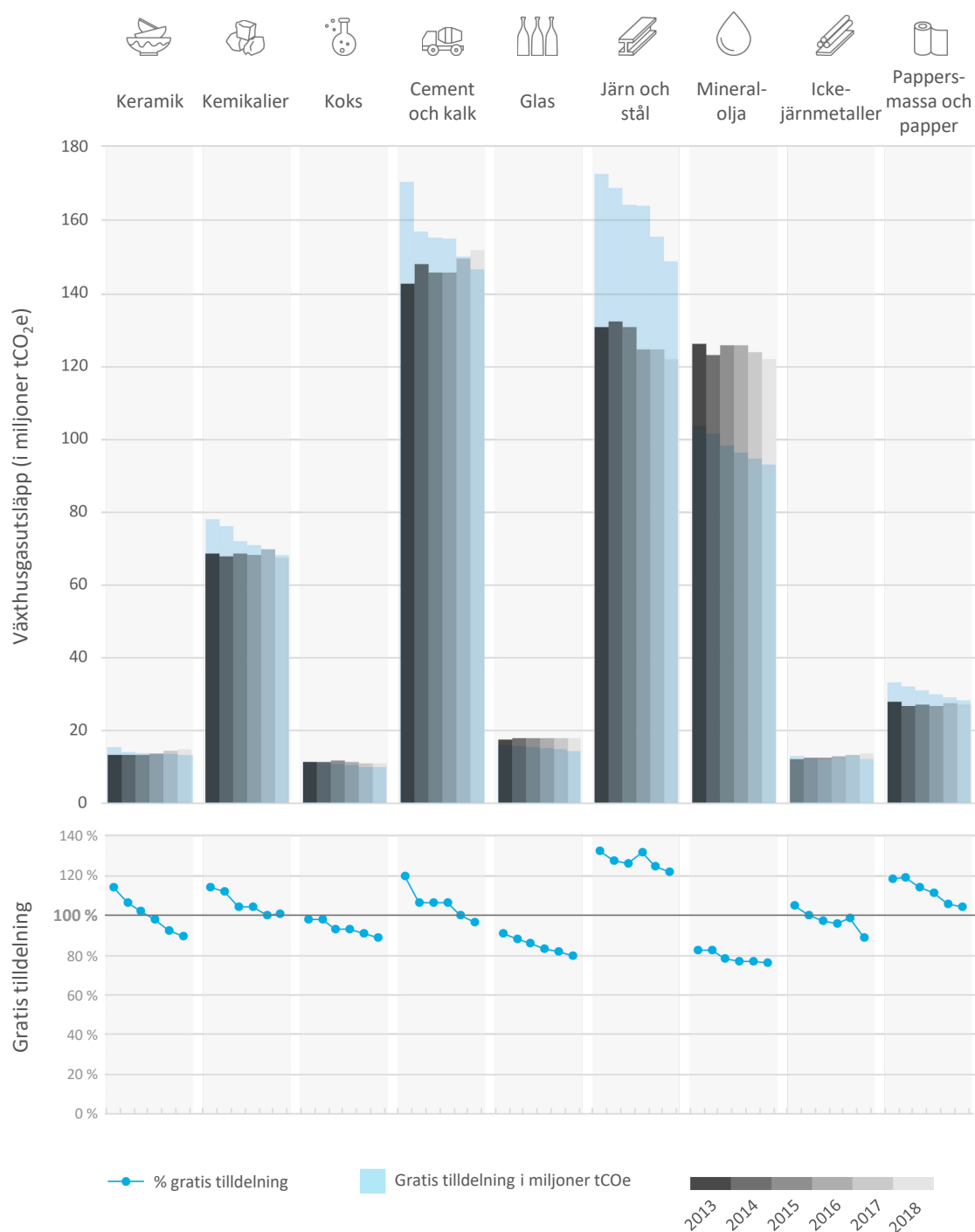
Om en sektor kan överföra kostnaderna för EU:s utsläppshandelssystem är det mindre motiverat att den ska erhålla gratis utsläppsrätter. Detta förklarar varför energisektorn främst erhåller sina utsläppsrätter via auktioner och inte gratis.

Även om anläggningar erhåller sina utsläppsrätter gratis kan de fortfarande överföra sina fiktiva koldioxidkostnader på kunderna. Införandet av EU:s utsläppshandelssystem skapade så kallade *windfall profits* för många verksamhetsutövare¹⁴, särskilt under de två första faserna.

11 [Figur 5](#) visar att alla industrisektorer, efter att man införde riktmärken 2013, fortsatte att erhålla större delen av de utsläppsrätter de behövde för att täcka sina utsläpp gratis och att industriutsläppen förblev relativt stabila. Inom vissa sektorer översteg de gratis tilldelade utsläppsrätterna utsläppsnivåerna. Detta berodde på dålig kvalitet på de uppgifter som användes för de första riktmärkena och på begränsad anpassning efter verksamhetsutövarnas produktionsvolym (se punkt [48](#)).

¹⁴ [EU ETS Handbook](#), s. 42.

Figur 5 – Stabila industriutsläpp täcktes mestadels av gratis utsläppsrätter under fas 3 av EU:s utsläppshandelssystem

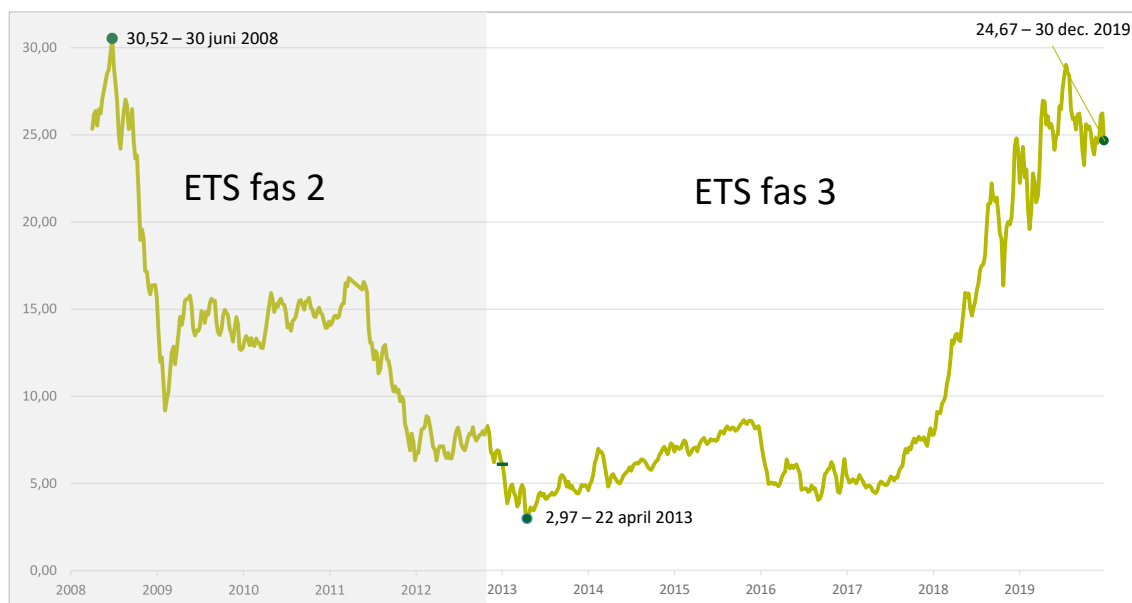


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyråns dataöversikt av EU:s utsläppshandelssystem.

12 Verksamhetsutövare och investerare handlar med utsläppsrätter på såväl primär- som sekundärmarknaderna där priset påverkas av dynamiken mellan tillgång (vilken begränsas av utsläppstaket för EU:s utsläppshandelssystem) och efterfrågan. Prissignalen ska fungera som ett incitament för att minska växthusgasutsläppen. Det

lägsta pris som registrerades på en utsläppsrätt (EUA) under 2019 var 19,59 euro och det högsta 29,03 euro¹⁵ (se [figur 6](#)). Många experter har kommit fram till att det behövs betydligt högre koldioxidpriser för att skapa de incitament som krävs för att nå upp till klimatmålen i Parisavtalet¹⁶.

Figur 6 – Pris (i euro) på utsläppsrätter (EUA) för fas 2 och 3 av EU:s utsläppshandelssystem (fram till den 30 december 2019)



Anm.: Det ökade priset på utsläppsrätter som noteras från 2017 beror enligt rapporten från Carbon Tracker, *Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS*, på marknadens förväntningar på reserven för marknadsstabilitet som inleddes i januari 2019 och som man enades om 2017.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från [Sandbag](#).

13 I EU:s utsläppshandelsdirektiv anges att minst hälften av inkomsterna från auktioneringen av utsläppsrätter måste användas av medlemsstaterna till klimat- och energiåtgärder. Enligt uppgifter från Europeiska miljöbyrå (EEA) tilldelades mer än 6,66 miljarder utsläppsrätter gratis under fas 3 (2013–2020) av EU:s utsläppshandelssystem. Priset på utsläppsrätterna fluktuerade under perioden men ökade från mindre än 3 euro till omkring 25 euro. Om fler utsläppsrätter till industrin hade auktionerats ut skulle medlemsstaterna ha haft betydligt större inkomster.

¹⁵ Se [Sandbags prisöversikt för utsläppsrätter](#).

¹⁶ Se *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, av the Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017, där man angett priser på upp till 80 US-dollar till 2020 och 100 US-dollar till 2030.

Kommissionen har konstaterat att medlemsstaterna erhöll 42 miljarder euro i auktionsinkomster mellan 2012 och juni 2019¹⁷.

14 Huvudaktörerna i EU:s utsläppshandelssystem har bland annat följande roller:

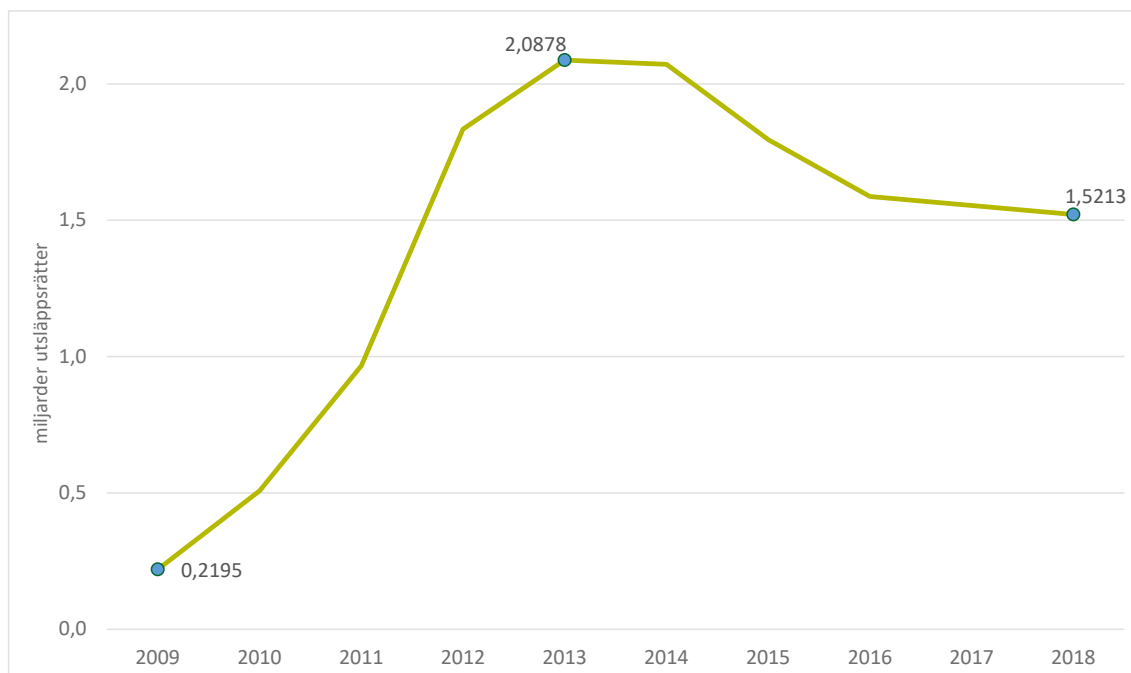
1. Kommissionen övervakar medlemsstaternas åtgärder inom ramen för EU:s utsläppshandelsdirektiv, utarbetar regler för auktionering och gratis tilldelning av utsläppsrätter, ger riktlinjer om hur direktivet ska tillämpas till medlemsstaterna, verksamhetsutövare och kontrollörer från tredje part samt lägger fram lagstiftningsförslag om EU:s utsläppshandelssystem för Europaparlamentet och rådet.
2. Behöriga myndigheter i EU-medlemsstaterna kontrollerar och godkänner verksamhetsutövarnas övervakningsplaner för utsläpp, granskar verksamhetsutövare samt godkänner verksamhetsutövarnas kontrollerade utsläppsrapporter baserat på EU:s lagstiftning och kommissionens riktlinjer.
3. Verksamhetsutövare som omfattas av EU:s utsläppstak för växthusgaser erhåller och överlämnar varje år ett antal utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp. Underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter resulterar i en avgift om 100 euro per koldioxidekvivalent (CO₂e) som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för plus extra avgifter som fastställts på medlemsstatsnivå (enligt harmoniserade bestämmelser i EU:s utsläppshandelsdirektiv).
4. Kontrollörer från tredje part (som godkänts av ackrediteringsorgan i medlemsstaterna) kontrollerar och intygar verksamhetsutövares utsläppsdata.

15 Från 2005 till 2012 (de två första faserna av EU:s utsläppshandelssystem) tilldelades nästan alla utsläppsrätter gratis. Varje år var antalet tilldelade utsläppsrätter större än det antal som behövdes för att täcka de faktiska utsläppen, särskilt när den ekonomiska nedgången efter 2008 började, vilket ledde till ett ökande överskott av utsläppsrätter (se [figur 7](#)) bland verksamhetsutövare. Detta gjorde att priserna på utsläppsrätter rasade (se [figur 6](#)) och att verksamhetsutövarnas incitament för att minska utsläppen försvagades. För många verksamhetsutövare räckte det med de utsläppsrätter de tidigare erhållit gratis för att de skulle kunna uppfylla sina skyldigheter att överlämna utsläppsrätter fullt ut. Man lyckades till stora delar

¹⁷ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: *Rapport om den europeiska koldioxidmarknadens funktion*, COM(2019) 557 final, 31.10.2019.

eliminera detta systemomfattande årliga överskott genom de ändringar som gjordes till systemets tredje fas.

Figur 7 – Ackumulerat överskott av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem



Källa: Revisionsrätten, med hjälp av uppgifter från [Sandbag](#).

16 Enligt den konsoliderade versionen av EU:s utsläppshandelsdirektiv ska vissa bestämmelser gällande fas 4 (2021–2030) ses över mot bakgrund av följande:

1. Den globala översynen inom ramen för Parisavtalet, som är planerad till 2023, där avtalsparterna ska bedöma sina nuvarande åtaganden och öka sina ansträngningar för att uppnå målen i avtalet¹⁸.
2. Genomförandet av Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) system för minskade koldioxidutsläpp samt utsläppskompensation inom den internationella luftfarten (Corsia), ett program som syftar till att kompensera för de globala utsläppen från luftfart (se [ruta 4](#))¹⁹.

¹⁸ Artikel 30 i Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

¹⁹ Artikel 28b i Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

3. Det eventuella antagandet av systemet för koldioxidjustering vid gränserna när det gäller import från tredjeländer (se punkt 40).

Under 2020 lade kommissionen fram ett förslag till en ny europeisk klimatlag²⁰ och planerade att inleda ett offentligt samråd om en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna. I kommissionens meddelande om den europeiska gröna given behandlades möjligheten att ändra bestämmelserna som reglerar EU:s utsläppshandelssystem.

²⁰ Förslag till förordning: Europeisk klimatlag.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

17 Vi undersökte om kommissionens beslut om gratis utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem utgjorde en rimlig grund för att uppmuntra minskningar av växthusgasutsläpp. Vi undersökte framför allt om tilldelningen av gratis utsläppsrätter

- användes framgångsrikt som ett instrument för att modernisera energisektorn,
- riktades mot de sektorer som löpte högst risk för koldioxidläckage,
- användes på ett sätt så att det skapade incitament att minska växthusgasutsläppen och inte bidrog till att öka dessa utsläpp.

18 I vårt revisionsarbete ingick bland annat följande:

- Granskning av kommissionens förslag, riktlinjer och andra relevanta rapporter.
- Samråd med medlemsstaternas berörda myndigheter i Tjeckien, Tyskland, Polen och Sverige, liksom företrädare för industri-, energi- och luftfartssektorerna samt icke-statliga organisationer.
- Bedömning av tillgängliga dokument och rapporter om hur EU:s utsläppshandelssystem och systemet för gratis utsläppsrätter fungerar.
- Samråd med en expertpanel. Deras sakkunskaper användes för att bedöma preliminära iakttagelser av effekterna av systemet med gratis utsläppsrätter.
- Enkätundersökning bland behöriga myndigheter ansvariga för övervakningen av EU:s utsläppshandelssystem i samtliga medlemsstater för att samla in relevant information om riktmärken och koldioxidläckage.

19 Revisionen omfattar perioden 2013–2019, det vill säga fas 3 av EU:s utsläppshandelssystem och den lagstiftning som lagts fram för fas 4. Coronavirusepidemins inverkan på priserna på utsläppsrätter, och den förmodade effekten av den ekonomiska nedgången till följd av detta, har därför inte tagits med i revisionen.

20 Denna rapport innehåller material som kan bidra till den planerade översyn av lagstiftningen som krävs för den globala översyn som planeras till 2023 enligt Parisavtalet (se punkt [16](#)).

lakttagelser

Resultaten av gratis utsläppsrätter som moderniseringsinstrument för energisektorn var osäkra

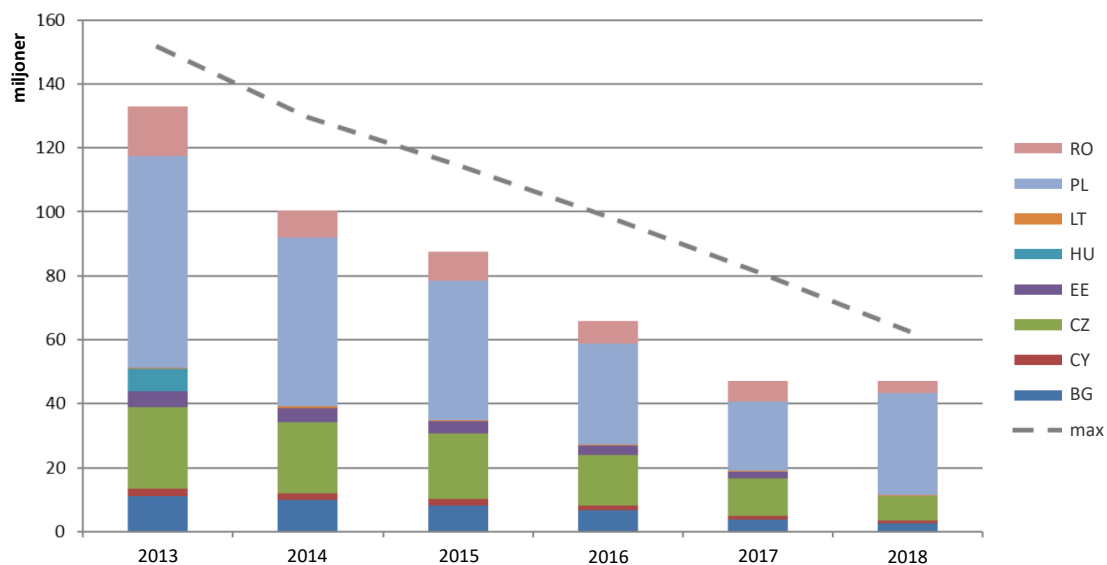
21 Under fas 3 tilläts gratis utsläppsrätter till elsektorn som ett undantag från den allmänna regeln om att denna sektor skulle köpa sina utsläppsrätter på auktion eller på marknaden. De gratis utsläppsrätterna skulle stödja investeringar i moderniseringar av energisektorn i de åtta medlemsstater som tillämpade undantaget. Vi tittade på hur tilldelningen av gratis utsläppsrätter hade förändrats mellan fas 3 och fas 4 och undersökte om energisektorn i dessa medlemsstater hade minskat sina koldioxidavtryck.

Strängare villkor för användning av gratis utsläppsrätter inom energisektorn kommer att gälla från 2021

22 Sedan 2013 har elsektorn inte rätt till gratis tilldelning eftersom den kan överföra kostnader till sina kunder. Ett undantag²¹ från denna allmänna regel gjordes för tio medlemsstater som 2013 hade en BNP per capita under 60 % av unionsgenomsnittet. Åtta av dem utnyttjade undantaget under fas 3 (se [figur 8](#)). Från 2013 till 2018 tilldelades över 479 miljoner gratis utsläppsrätter enligt denna regel ([figur 6](#) visar hur priset på utsläppsrätter förändrades). Syftet med gratistilldelningen var att bidra till moderniseringen av elproduktionssektorn i dessa länder, av vilka några var starkt beroende av kol.

²¹ Artikel 10c i Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

Figur 8 – Utsläppsrätter som tilldelats gratis för modernisering av energisektorn (i enlighet med artikel 10c)



Anm.: Den streckade linjen visar det maximala antalet gratis utsläppsrätter som fanns tillgängligt.

Källa: Europeiska kommissionen.

23 De medlemsstater som hade för avsikt att utnyttja undantaget var tvungna att skicka en ansökan till kommissionen som uppfyllde ett antal krav som fastställts i direktivet och senare vägledningsdokument från kommissionen²² (se [ruta 2](#)). Kommissionen godkände medlemsstaternas ansökningar efter flera diskussionsomgångar mellan kommissionen och de åtta ansökande medlemsstaterna.

²² Enligt [direktiv 2003/87/EG](#), artikel 10c, meddelande från kommissionen *Riktlinjer för den frivilliga tillämpningen av artikel 10c i direktiv 2003/87/EG (2011/C 99/03)* och kommissionens beslut av den 29 mars 2011, [K\(2011\)1983 slutlig](#).

Ruta 2 – Villkor för att utnyttja gratis utsläppsrätter för modernisering av elproduktionen i fas 3

Medlemsstater som avsåg att tilldela gratis utsläppsrätter i enlighet med artikel 10c i EU:s utsläppshandelsdirektiv var tvungna att lämna sitt förslag på tilldelningsmetod till kommissionen och visa att tilldelningarna inte skulle leda till oacceptabla snedvridningar av konkurrensen.

Värdet på de gratis utsläppsrätterna fick inte användas till att öka kapaciteten för att möta en växande efterfrågan på marknaden. Om gratis utsläppsrätter användes till att finansiera ny kapacitet skulle en motsvarande mängd mindre effektiv elproduktionskapacitet avvecklas.

De föreslagna investeringarna skulle ingå i nationella investeringsplaner. Planerna måste dels visa att de anläggningar som det investerades i varit verksamma redan i slutet av 2008, dels bidra till diversifiering av landets energimix genom investeringar minst motsvarande marknadsvärdet för de gratis tilldelade utsläppsrätterna.

24 I sina slutsatser 2014 om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030²³ angav rådet att tilldelningen av gratis utsläppsrätter till energisektorn behövde förbättras för att säkerställa att medlen används till att främja faktiska investeringar som medför en modernisering av energisektorn. Enligt det reviderade direktivet för fas 4 ska behöriga myndigheter välja investeringar enligt ett obligatoriskt budgivningsförfarande (i stället för enligt de fastställda nationella investeringsplaner som använts i fas 3). Av de tio berättigade medlemsstaterna är det under fas 4 bara Bulgarien, Ungern och Rumänien som kommer att tillhandahålla gratis utsläppsrätter till sina energisektorer.

Tillgängliga uppgifter tyder på oändamålsenliga resultat av gratis tilldelning som ett moderniseringsverktyg för energisektorn i fas 3

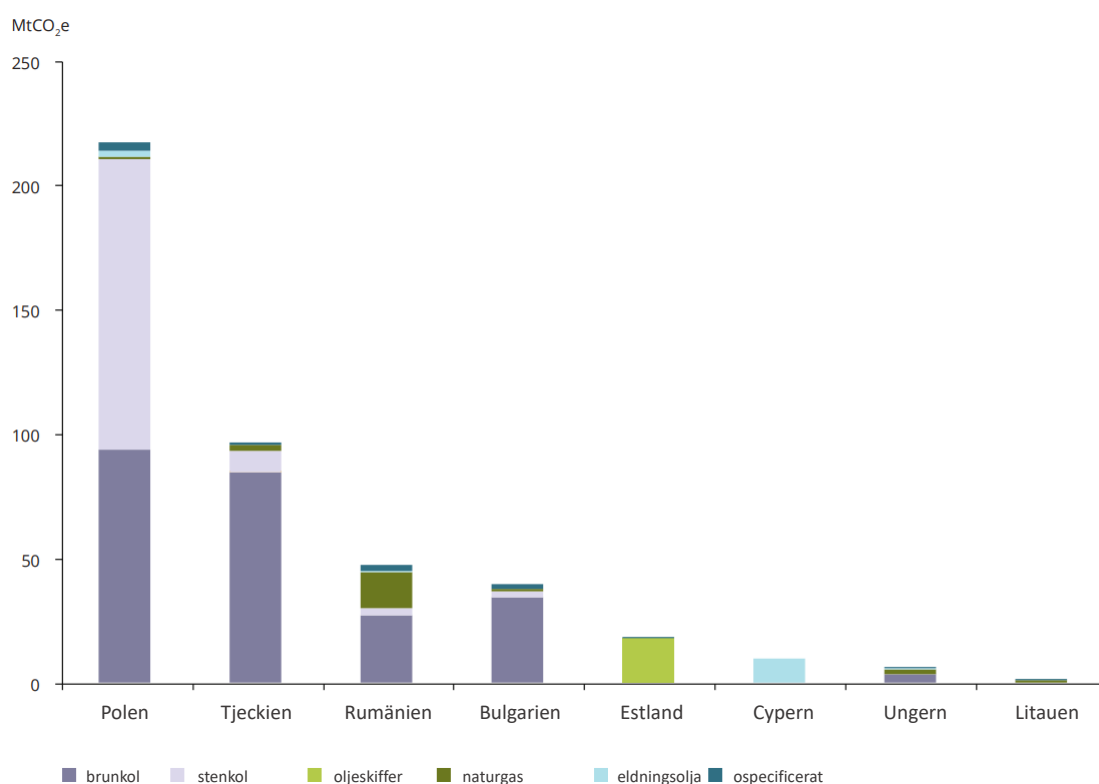
25 Investeringarna till följd av användningen av gratis utsläppsrätter i enlighet med artikel 10c förväntades leda till en minskning av såväl utsläppsintensiteten från elproduktion som de absoluta utsläppen. I en undersökning som gjordes för kommissionens räkning 2015 drogs slutsatsen att det inte gick att bedöma hur

²³ EUCO 169/14 – Europeiska rådet (23 och 24 oktober 2014) – Slutsatser.

ändamålsenliga och effektiva dessa investeringar hade varit när det gällde att minska växthusgasutsläppen²⁴.

26 *Figur 9* visar att majoriteten av intäkterna som härrör från gratis utsläppsrätter har använts till att rusta upp brunkols- och stenkolskraftverk, främst i Bulgarien, Tjeckien, Polen och Rumänien.

Figur 9 – Gratis utsläppsrätter för modernisering av elproduktion, per bränsletyp som används av det mottagande kraftverket och per medlemsstat, 2013–2017



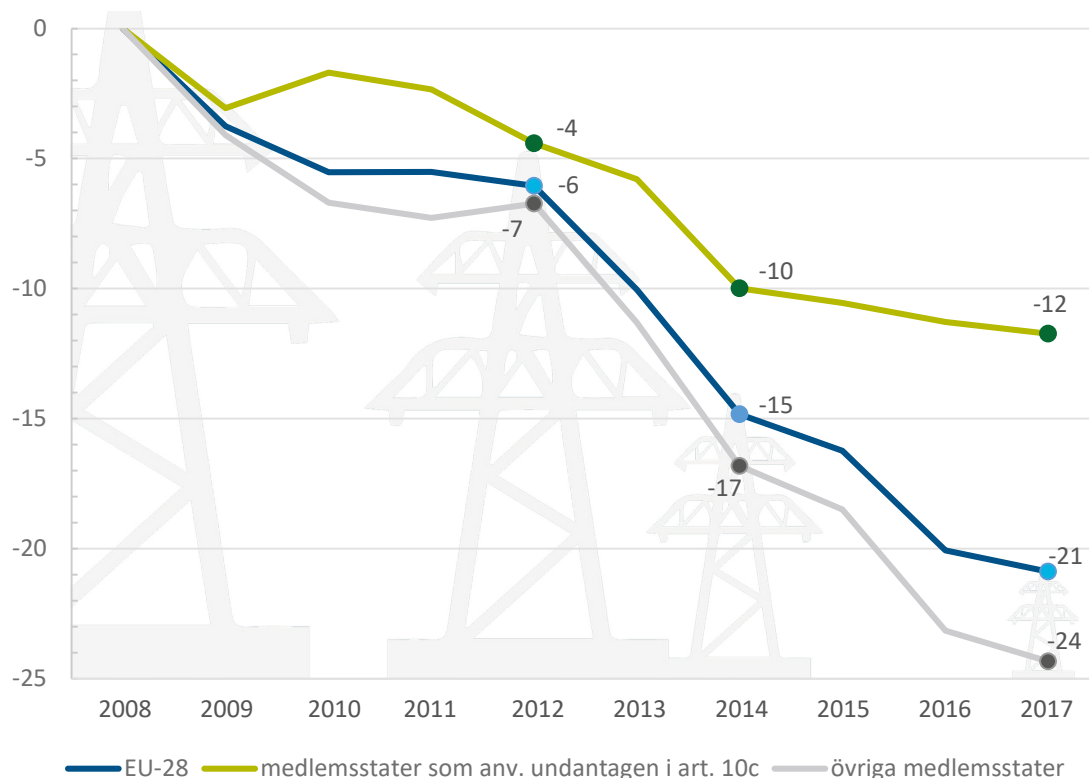
Källa: Europeiska miljöbyrån, *Trends and projections in the EU ETS in 2018*.

27 Vi bedömde den minskade koldioxidintensiteten för energisektorn i de länder som berördes av gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10c och jämförde den med samma uppgifter för länder som inte erhöll gratis utsläppsrätter (se *figur 10*). Resultaten visade en mycket lägre minskning av koldioxidintensiteten för de medlemsstater som erhöll gratis utsläppsrätter för modernisering av energisektorn.

²⁴ Österrikes miljöskyddsmyndighet (Umweltbundesamt), *Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project "Support for the Review of the EU Emissions Trading System"*. Europeiska kommissionen, 2015.

Denna trend bekräftas av ny forskning²⁵ om den minskade användningen av kol för energiproduktion under 2019.

Figur 10 – Förändringar av koldioxidintensiteten inom energisektorn i förhållande till 2008 (i %)



Källa: Revisionsrätten, beräknat utifrån uppgifter från Eurostat och Sandbag.

Tilldelningen av gratis utsläppsrätter till industri- och luftfartygsoperatörer tog begränsad hänsyn till förmågan att överföra kostnader och tenderade att göra minskningen av koldioxidutsläppen långsammare

28 Enligt EU:s utsläppshandelsdirektiv är tilldelningen av gratis utsläppsrätter ett exceptionellt undantag, under en övergångsperiod²⁶, från standardförfarandet med auktionering (se [figur 4](#)). Gratis tilldelning skulle riktas till de sektorer som var mest

²⁵ Sandbag, *The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector*.

²⁶ Artikel 10a–c i Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. Se även https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_sv.

utsatta för internationell konkurrens och hade minst möjligheter att överföra koldioxidkostnader på kunderna.

Tilldelningen av gratis utsläppsrätter till industri- och luftfartygsoperatörer återspeglade inte sektorernas förmåga att överföra kostnader

29 Som anges ovan omfattades inte elsektorn, med undantag av tio medlemsstater med lägre inkomster (se punkt [21](#)), av gratis utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem eftersom denna sektor kunde överföra kostnader på sina kunder och således inte löpte risk för koldioxidläckage. Vi fann följande exempel på att tilldelningen av gratis utsläppsrätter till andra sektorer inte alltid stämde överens med sektorernas möjlighet att överföra kostnader:

- Luftfartssektorn erhåller gratis utsläppsrätter, men den kan överföra kostnaderna för EU:s utsläppshandelssystem på kunderna. Detta bekräftades i den konsekvensbedömning från 2006 som gjordes innan luftfarten inkluderades i EU:s utsläppshandelssystem²⁷.
- Kommissionens konsekvensbedömning för översynen av EU:s utsläppshandelssystem till fas 4²⁸ innehåller information om olika industrisektors nivåer för kostnadsöverföringar. Kommissionen har inte föreslagit några justeringar av antalet gratis utsläppsrätter som tilldelas någon sektor.

30 Om tilldelningen av gratis utsläppsrätter inte riktas korrekt kan det uppstå situationer där sektorer kan överföra koldioxidkostnader även om de erhåller gratis utsläppsrätter. Detta får, enligt en undersökning, till följd att gratis utsläppsrätter innebär en ekonomisk överföring från konsumenter (eller kundsektorer) till

²⁷ (SEC)2006 1684 – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community* {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}.

²⁸ S. 199, tabell 32, i SWD(2015) 135 final – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

energiintensiva industrier, vilket skulle kunna ge upphov till vad som ofta brukar kallas *windfall profits*²⁹. I konsekvensbedömningen som ingick i kommissionens förslag från 2014 anges^{30,31} att gratis tilldelning av utsläppsrätter kan minska incitamenten för anläggningar att minska utsläppen och att sektorer som erhåller gratis utsläppsrätter kan överföra en del av sina kostnader.

31 I sina slutsatser från 2014³² enades Europeiska rådet om att andelen utsläppsrätter som ska auktioneras ut inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem efter 2020 inte bör minskas. Kommissionen föreslog att en lika stor andel utsläppsrätter ska auktioneras ut under fas 4 som under fas 3³³ (57 %). Efter detta införde³⁴ lagstiftaren möjligheten att, i den mån det är nödvändigt, öka antalet tillgängliga gratis utsläppsrätter med upp till 3 % (se ”buffert för gratis tilldelning” i [figur 11](#)). Lagstiftaren har befogenhet att besluta om när ökningen ska tillämpas. Denna klausul ingick varken i kommissionens konsekvensbedömning eller i kommissionens förslag. Resultatet blir att omkring 40 % av utsläppsrätterna fortsatt kommer att tilldelas gratis under fas 4.

²⁹ *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS*, CE Delft and Oeko-Institut, november 2015.

³⁰ *Memo/08/35 – Frågor och svar avseende kommissionens förslag till ändring av EU:s system för handel med utsläppsrätter*

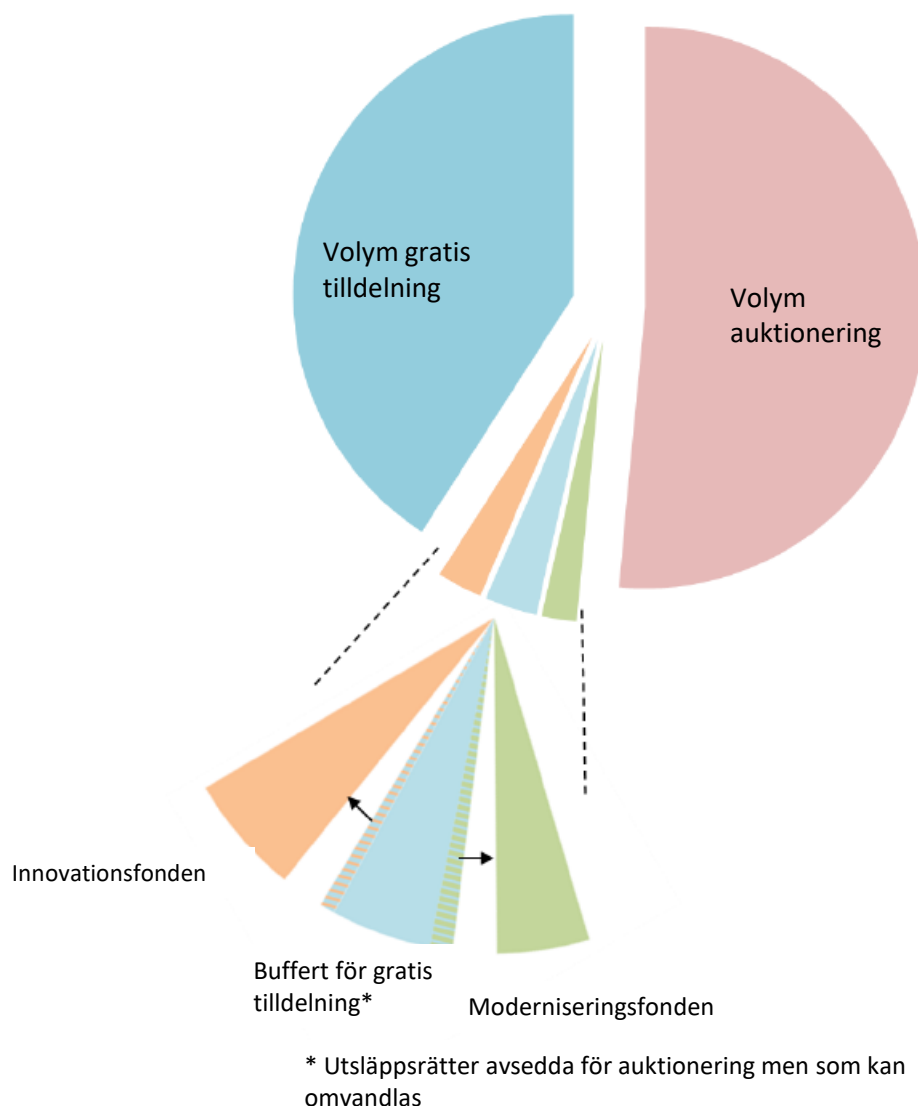
³¹ S. 83–90 i *SWD(2014) 15 final* – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Impact Assessment Accompanying the document "Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030*.

³² *EUCO 169/14* – Europeiska rådet (23 och 24 oktober 2014) – Slutsatser.

³³ *COM(2015) 337 final* – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar.

³⁴ Artikel 1.14e i Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/410](#) av den 14 mars 2018 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814.

Figur 11 – Omkring 40 % av utsläppsrätterna kommer fortsatt att tilldelas gratis under fas 4



Källa: [COM\(2018\) 842 final](#): Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. *Rapport om den europeiska koldioxidmarknadens funktion.*

Sektorer som producerade över 90 % av industriutsläppen erhöll alla eller större delen av sina utsläppsrätter gratis

32 EU:s utsläppshandelssystem använder gratis tilldelning av utsläppsrätter för att minska risken för koldioxidläckage (se punkt [07](#)). Koldioxidläckage avser, enligt kommissionen, den möjliga ökningen av de globala växthusgasutsläppen som skulle kunna uppstå om företag, på grund av kostnader till följd av EU:s klimatpolitik, skulle flytta sin produktion till andra länder där industrin inte styrs av en liknande

klimatpolitik³⁵. Risken för koldioxidläckage föreligger på grund av att kostnaden för koldioxidutsläpp skiljer sig inom EU och mellan EU och andra länder.

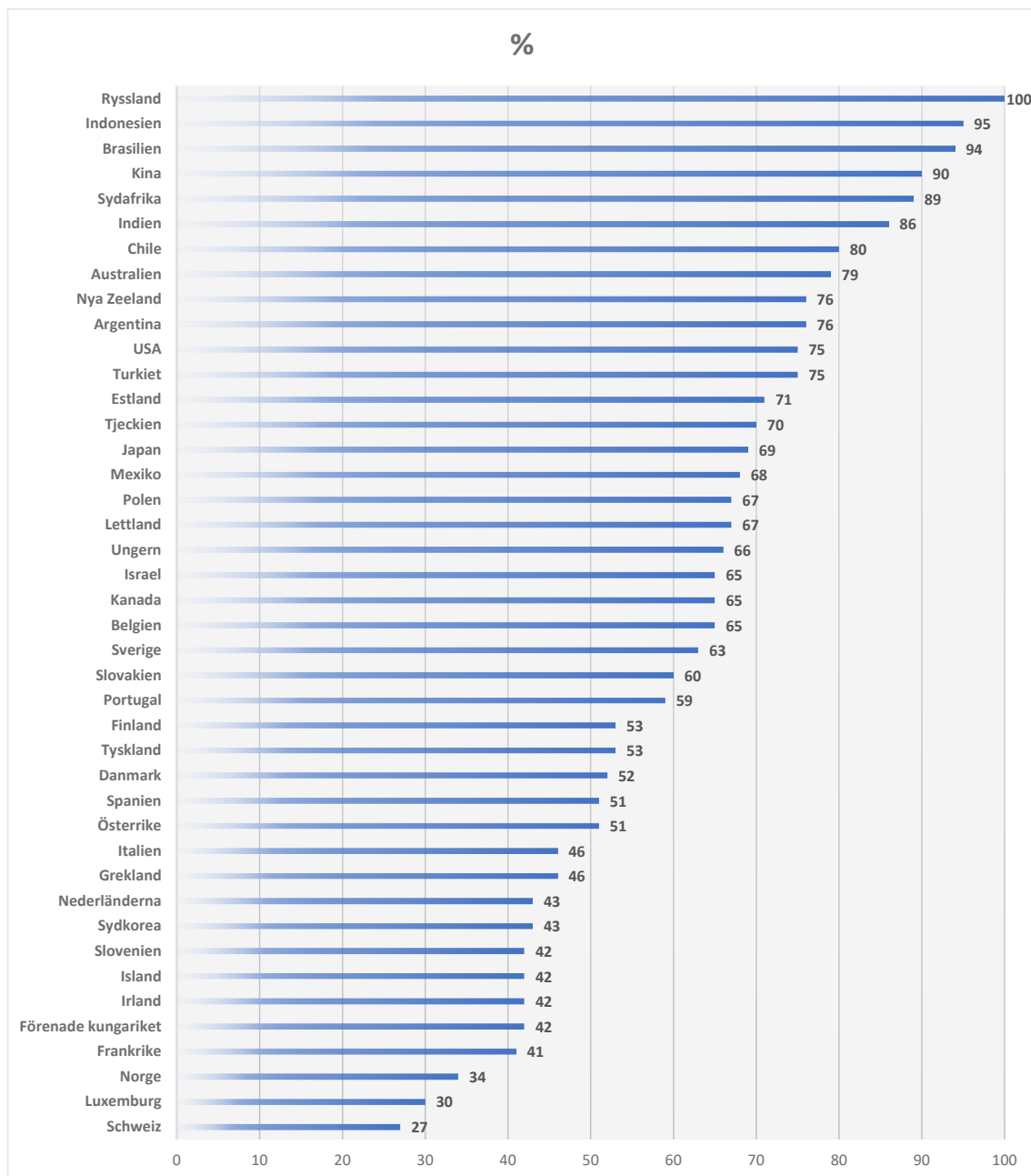
33 Enligt OECD (se [figur 12](#)) varierar koldioxidkostnaderna stort mellan olika länder. Till exempel var de totala koldioxidkostnaderna i de flesta EU-medlemsstater lägre än i Schweiz och Norge men högre än i USA och Kina. I en undersökning som gjordes på uppdrag av Europeiska kommissionen fann man inga bevis för koldioxidläckage³⁶, men i andra undersökningar hävdas att koldioxidläckage inte har skett just tack vare gratis tilldelning av utsläppsrätter³⁷. Eftersom koldioxidläckage kan leda till färre jobb och investeringar i EU har det en ekonomisk och social betydelse.

³⁵ S. 4 i [SWD\(2019\) 22 final](#), Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Impact Assessment Accompanying the document Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030*.

³⁶ Bolscher, Hans, Graichen, Verena, Hay, Graham, Healy, Sean, Lenstra, Jip, Meindert, Lars, Regecz, David, Von Schickfus, Marie-Theres, Schumacher, Katja och Timmons-Smakman, Floor, [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#), Ecorys, Rotterdam, s. 11, september 2013.

³⁷ Montenegro, Roland, Fahl, Ulrich, Zabel, Claudia, Lekavičius, Vidas, Bobinaitė, Viktorija och Brajković, Jurica, [D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness](#), REEEM, projekt 2018.

Figur 12 – Skillnader i koldioxidpris i OECD- och G20-länder



Anm.: Skillnaderna i koldioxidpris används för att mäta hur mycket ländernas koldioxidpris understiger ett riktvärde på 30 euro/ton (vilket motsvarar den lägre gränsen för OECD:s uppskattade koldioxidkostnad 2018).

Skillnaden mellan riktvärdet och det faktiska koldioxidvärdet (ECR) anges som en procentandel: Om ECR för alla utsläpp är minst lika högt som riktvärdet blir skillnaden noll, och om ECR är noll rakt igenom blir skillnaden 100 % (t.ex. för Ryssland).

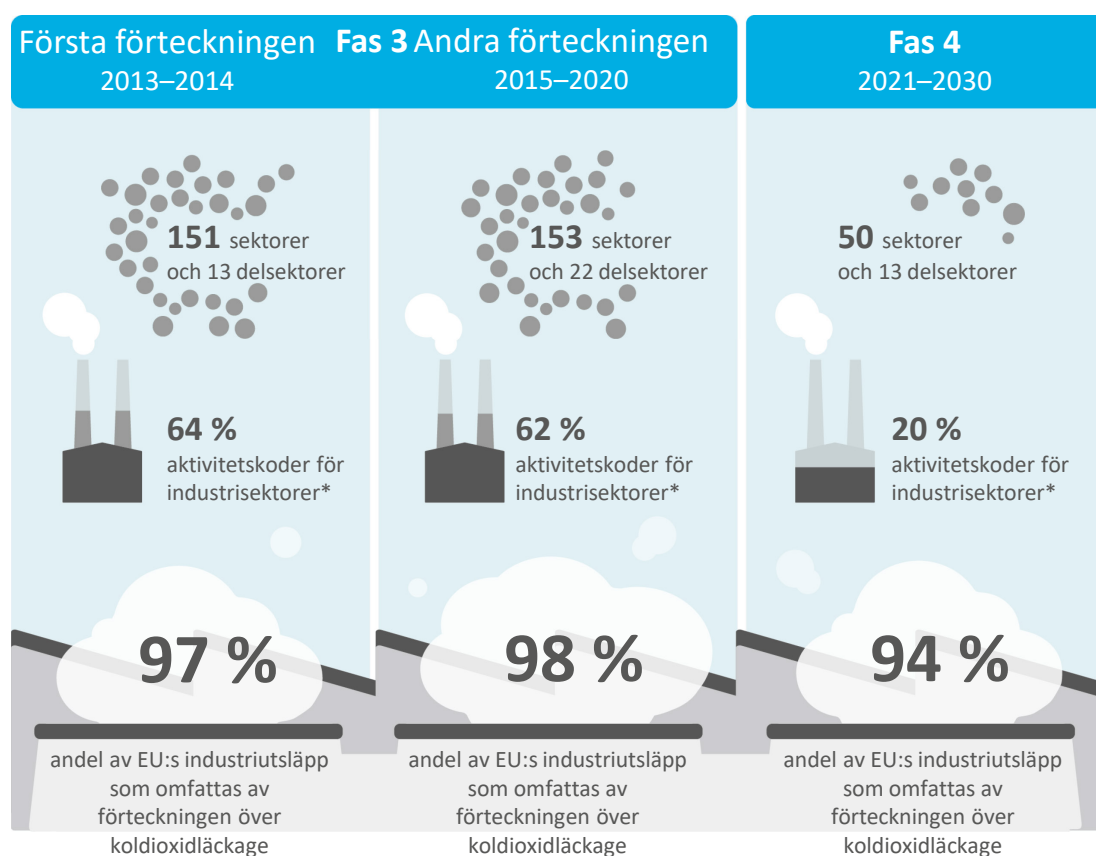
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från OECD om faktiska koldioxidvärden 2018.

34 Gratis tilldelning av utsläppsrätter motverkar risken för koldioxidläckage i och med att efterlevnadskostnaden för de verksamhetsutövare som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem minskar. Dessa utsläppsrätter gör således att

verksamhetsutövarna kan fortsätta konkurrera med producenter som är baserade i tredjeländer.

35 Verksamhetsutövare i sektorer som anses löpa risk för koldioxidläckage erhåller varje år gratis utsläppsrätter baserat på de produktiktmärken som nämns i punkt 42 – till skillnad från andra sektorer (som inte anses löpa risk för koldioxidläckage) vars gratis utsläppsrätter gradvis minskar (se [figur 4](#)) till noll. Till fas 4, och till följd av kommissionens förslag, har andelen industrisektorer som anses löpa risk för koldioxidläckage minskat betydligt. Men dessa sektorer står fortfarande för 94 % av EU:s industriutsläpp (se [figur 13](#)). Förteckningen över koldioxidläckage anger inte olika grader av risk för koldioxidläckage för de olika sektorer som finns med i den, vilket innebär att de alla behandlas på samma sätt (se [ruta 3](#) för en jämförelse med andra utsläppshandelssystem).

Figur 13 – Allmän information om förteckningar över koldioxidläckage inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem



* Det angivna procenttalet syftar på antalet industrisektorer i den statistiska näringsgrensindelningen i Europeiska unionen (NACE) och ger ingen information om industriproduktion eller industrins storlek.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av EU-lagstiftning och uppgifter från Europeiska kommissionen.

Ruta 3 – Risk för koldioxidläckage i andra utsläppshandelssystem

I EU:s utsläppshandelssystem behandlas alla sektorer som bedöms löpa risk för koldioxidläckage lika. Detta innebär att alla sektorer som finns med i förteckningen över koldioxidläckage i EU:s utsläppshandelssystem tilldelas gratis utsläppsrätter baserade på 100 % av det relevanta riktmärket.

Detta kan jämföras med de utsläppshandelssystem som används i den amerikanska delstaten Kalifornien och i den kanadensiska provinsen Québec, där man i en förteckning över koldioxidläckage kategoriserar sektorer utifrån om de bedöms löpa hög, medelhög eller låg risk för koldioxidläckage³⁸.

36 I lagstiftningen om EU:s utsläppshandelssystem används utsläppsintensitet och handelsintensitet som kriterier för att bedöma risken för koldioxidläckage. Vid konsekvensbedömningen för översynen av EU:s utsläppshandelssystem inför den fjärde fasen tittade man även på kostnadsöverföringens omfattning (se [ruta 1](#)) för olika sektorer³⁹, men kommissionen tog inte med detta bland kriterierna för att bedöma risken för koldioxidläckage⁴⁰ i sitt förslag till fas 4.

37 Den bristfälliga målinriktningen av gratis utsläppsrätter för koldioxidläckage innebär med det nuvarande systemet att merparten av tilldelningarna av gratis utsläppsrätter inte kommer att minska till noll före 2030 – vilket är målet för gratis utsläppsrätter (se [figur 4](#)).

38 I en studie som OECD gjort av de första tio åren med EU:s utsläppshandelssystem och som offentliggjordes 2018 fann man att sektorer som Europeiska kommissionen ansåg vara riskutsatta faktiskt verkar på hårt konkurrensutsatta marknader och står inför ekonomiskt svåra tider. Men man fann också att företag som omfattas av EU:s

³⁸ Mer information om Kalifornien respektive Québec finns på:
<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>;
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-proteger.htm>.

³⁹ S. 193–202 i [SWD\(2015\) 135 final](#) – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁴⁰ [COM\(2015\) 337 final](#) – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar.

utsläppshandelssystem presterade relativt sett bättre än motsvarande företag som inte omfattas av systemet, vilket, enligt OECD, tyder på att fördelningen av gratis utsläppsrätter med god marginal kan ha gett de riskutsatta företagen inom EU:s utsläppshandelssystem kompensation för de kostnader för utsläppsminskningar som reglerna medför⁴¹. Därför skulle man med en mer riktad fördelning av gratis utsläppsrätter ha kunnat motverka risken för koldioxidläckage, minska de så kallade *windfall profits* och (genom att öka andelen auktionerade utsläppsrätter) förbättra de offentliga finanserna.

Kommissionen undersökte men föreslog inte andra tillvägagångssätt för att minska risken för koldioxidläckage till följd av EU:s utsläppshandelssystem

39 Kommissionen undersökte alternativ till gratis tilldelning för att motverka koldioxidläckage i konsekvensbedömningen från 2008 för översynen av fas 3⁴² och i ett meddelande från kommissionen från 2010 om sätt att minska koldioxidutsläppen ytterligare och bedöma koldioxidläckage⁴³, men den lade inte fram några specifika förslag. Särskilt 2014, när kommissionen bedömde den eventuella ramen för klimat- och energipolitiken från 2020 fram till 2030, utvärderade den situationen för koldioxidläckage i EU och föreslog olika vägar för att motverka det. Alla dessa vägar byggde uteslutande på gratis tilldelning⁴⁴. Ett viktigt alternativ till gratis tilldelning som för närvarande diskuteras av kommissionen är att använda koldioxidjustering vid

⁴¹ *The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance*, ECO/WKP(2018)63; Economics department working papers No. 1515. Av Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall och Frank Venmans.

⁴² Avsnitt 5.6.3 i SEC(2008) 52 – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system – Impact Assessment*.

⁴³ KOM(2010) 265 slutlig – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - *En analys av möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med mer än 20 % och en bedömning av riskerna för koldioxidläckage*.

⁴⁴ Avsnitt 5.5 i SWD(2014) 15 final – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Impact Assessment Accompanying the document "Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030*.

gränserna för att jämna ut skillnaderna mellan växthusgasutsläppskostnaderna för import och motsvarande kostnader för inhemsk produktion⁴⁵.

40 Koldioxidjustering vid gränserna skulle även täcka kostnaden för att minska koldioxidutsläpp för import från platser som saknar en klimatpolitik liknande EU:s utsläppshandelssystem och på så sätt minska risken för koldioxidläckage (även om det inte skulle täcka kostnader i samband med EU-export till tredjeländer). I konsekvensbedömningen från 2015 som åtföljde kommissionens ursprungliga förslag till lagstiftning om den fjärde fasen av EU:s utsläppshandelssystem konstaterades att det inte fanns några rimliga alternativ till riktmärkningssystemet för att motverka koldioxidläckage. I konsekvensbedömningen noterades att en gränsskatt var ett mycket olämpligare verktyg då det fanns en risk att det skulle strida mot multilaterala handelsregler och skapa negativa reaktioner från tredjeländer⁴⁶. I direktivet för fas 4 anges dock att gratis tilldelning av utsläppsrätter skulle kunna ersättas, anpassas eller kompletteras genom koldioxidjustering vid gränserna⁴⁷. Meddelandet om den ”europeiska gröna given” innehåller ett förslag till en ”mekanism för koldioxidjustering vid gränserna” om de stora skillnaderna i koldioxidpriser kvarstår⁴⁸.

Tilldelning av gratis utsläppsrätter med hjälp av riktmärkning förbättrar gradvis incitamenten för att minska utsläppen

41 I enlighet med EU:s utsläppshandelsdirektiv skulle de gratis utsläppsrätterna under fas 3 tilldelas på ett sätt så att det utgjorde ett incitament för att minska växthusgasutsläppen. Reglerna för denna tilldelning fick inte bidra till en ökning av växthusgasutsläppen.

⁴⁵ Claeys, Grégory, Tagliapietra, Simone och Zachmann, Georg, *How to make the European Green Deal work*, Policy Contribution. n. 13, november 2019. Bruegel, Bryssel, s. 6.

⁴⁶ S. 139 i [SWD\(2015\) 135 final](#) – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁴⁷ Skäl 24 till Europaparlamentets och rådets [direktiv 2018/410/EG](#) av den 14 mars 2018.

⁴⁸ Avsnitt 2.1.1 i [COM\(2019\) 640 final](#) – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Den europeiska gröna given*.

Strategin som byggde på riktmärken gav incitament för att minska växthusgasutsläppen

42 Från och med fas 3 beräknas antalet gratis utsläppsrätter som varje verksamhetsutövare erhåller med hjälp av ett produktspecifikt riktmärke (eller, om detta inte är möjligt, med hjälp av en alternativ metod kopplad till användningen av värme och bränsle). I enlighet med EU:s utsläppshandelsdirektiv⁴⁹ använde kommissionen riktmärken för att garantera att ”tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik, [...], och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen”.

43 Produktriktvärden fastställs som den genomsnittliga utsläppsnivån för de 10 % effektivaste anläggningarna inom varje sektor. På så sätt ska, enligt kommissionens handbok om EU:s utsläppshandelssystem, de högeffektiva anläggningarna erhålla alla, eller nästan alla, utsläppsrätter de behöver för att uppfylla skyldigheterna i EU:s utsläppshandelssystem. Ineffektiva anläggningar måste vidare anstränga sig mer för att täcka sina utsläpp med utsläppsrätter, antingen genom att minska utsläppen eller genom att köpa fler utsläppsrätter⁵⁰.

44 Det är allmänt erkänt att användningen av riktmärken är en förbättring jämfört med det system som användes i tidigare faser av EU:s utsläppshandelssystem där tilldelningen baserades på historiska växthusgasutsläpp⁵¹. Strategin som bygger på riktmärken ger starkare incitament för att minska utsläppen i produktionsprocessen.

Det finns vissa tekniska svårigheter med att använda riktmärken på ett ändamålsenligt sätt

45 Riktmärken för gratis tilldelning är ännu inte helt anpassade efter indirekta utsläpp i förbindelserna mellan distributionskedjor. Detta kan orsaka problem inom en del sektorer om några anläggningar lyckas minska sin synbarliga utsläppsintensitet

⁴⁹ Artikel 10a.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/87/EG](#) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

⁵⁰ *EU ETS Handbook*, s. 41.

⁵¹ Se till exempel *Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System*, CAN Europe, februari 2010.

(men behåller samma nivå av gratis tilldelning) genom att ersätta direkta utsläpp (på plats) med indirekta utsläpp⁵².

46 Växthusgasutsläpp orsakade av förbränning av biomassa är undantagna vid beräkningen av utsläppsrätter som en verksamhetsutövare måste överlämna (se punkt **05**). Därför brukar industrianläggningar som använder biomassa erhålla fler gratis utsläppsrätter än de behöver överlämna. Dessutom behöver verksamhetsutövare som producerar el med biomassa inte överlämna utsläppsrätter för utsläppen från detta bränsle. EU:s utsläppshandelssystem fastställer inga hållbarhetskriterier för denna typ av bränsle. Det reviderade direktivet om förnybar energi (RED II) innehöll hållbarhetskriterier för biomassa⁵³ med motiveringen att endast hållbar bioenergi som leder till minskade växthusgasutsläpp jämfört med fossila bränslen kan komma ifråga för ekonomiskt stöd. Kommissionen har inte föreslagit några ändringar av bestämmelserna i EU:s utsläppshandelssystem för att begränsa tilldelningen av gratis utsläppsrätter till verksamhetsutövare som använder biomassa och som uppfyller kriterierna i det reviderade direktivet om förnybar energi.

47 Genom att tillämpa principen att förorenaren betalar och principen om att användaren betalar på koldioxidkostnader kan man skapa incitament för producenter och konsumenter att ändra sitt beteende och minska utsläppen. I konsekvensbedömningen för den fjärde fasen av utsläppshandelssystemet konstaterades att gratis tilldelning rimmar illa med principen att förorenaren betalar⁵⁴: Det incitament för att minska utsläppen som principen innebär försvagas när utsläppsrätter tilldelas gratis.

48 När det gällde fas 4 enades rådet 2014⁵⁵ om att tilldelningsnivån behövde anpassas bättre efter verksamhetsutövarnas produktionsvolym för att undvika så kallade *windfall profits*. År 2015 föreslog kommissionen en metod för att uppdatera riktmärkena som skulle möjliggöra en sådan dynamisk tilldelning som kunde anpassas

⁵² Zipperer, V., Sato, M. och Neuhoff, K. (2017) *Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope* GRI working paper.

⁵³ Enligt artikel 29.2–29.7 i Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2018/2001](#) av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁵⁴ [SWD\(2015\) 135 final](#) – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*.

⁵⁵ [EUCO 169/14](#) – Europeiska rådet (23 och 24 oktober 2014) – Slutsatser.

efter verksamhetsutövarnas produktionsvolym. I kommissionens förslag beaktades flera kriterier för hur detta kunde göras (t.ex. bättre anpassning till produktionsnivåer, ingen ökad administrativ komplexitet).

Den fjärde fasen av EU:s utsläppshandelssystem förväntas ge bättre information om incitament för att minska koldioxidutsläppen

49 I EU:s lagstiftning om utsläppshandelssystem fastställs anläggningarnas, kontrollörernas och medlemsstaternas skyldigheter att på ett tillförlitligt sätt beräkna gratis utsläppsrätter och rapportera uppgifter om utsläpp⁵⁶. Kommissionen kan även ta hjälp av efterlevnadskontroller av EU:s utsläppshandelssystem och regelefterlevnadsforumet för EU:s utsläppshandelssystem för att säkerställa att uppgifterna om utsläppen är korrekta. I den gällande lagstiftningen anges inte att insamling ska ske av uppgifter för att bedöma om tilldelningen av gratis utsläppsrätter har resulterat i att anläggningar har blivit mer energieffektiva. Kommissionen har därför inte gjort någon sådan bedömning ännu. I det reviderade direktivet om EU:s utsläppshandelssystem fastställs⁵⁷ att anläggningar som erhåller gratis utsläppsrätter under fas 4 ska lämna in uppgifter om produktionsverksamhet som en del av de nationella genomförandeåtgärderna. Enligt kommissionen kommer den utifrån dessa uppgifter att kunna bedöma resultaten av gratis utsläppsrätter när det gäller att skapa incitament för industrisektorer att minska koldioxidutsläppen.

Gratis tilldelning av utsläppsrätter gynnade flygresor framför tågresor

50 Syftet med gratis tilldelning av utsläppsrätter är att förhindra koldioxidläckage och undvika att de globala koldioxidutsläppen ökar på grund av att verksamhet flyttas från EU till tredjeländer. Inom EU noterade vi att gratis tilldelning av utsläppsrätter kan gynna koldioxidintensiva flygresor på bekostnad av tågresor.

51 Luftfartygsoperatörer erhåller gratis utsläppsrätter och måste överlämna utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp från flygningar inom EU (plus Norge, Island och

⁵⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

⁵⁷ Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Liechtenstein). Med de priser för utsläppsrätter som gällt inom EU:s utsläppshandelssystem under fas 3 är merkostnaden per passagerare begränsad till mellan 0,30 och 2 euro per passagerare för majoriteten av flygsträckorna i [tabell 1](#). Järnvägstrafik omfattas inte av EU:s utsläppshandelssystem, men elektrifierad järnvägstrafik står för de kostnader inom EU:s utsläppshandelssystem som överförts från energisektorn (och 54 % av EU:s järnvägsnät var elektrifierat 2016⁵⁸).

Tabell 1 – Uppskattade genomsnittliga utsläpp per passagerare med flyg respektive tåg på de tio mest trafikerade flygsträckorna i EU:s utsläppshandelssystem

Sträcka (sorterat efter antal reguljära flygningar)	Antal reguljära flygningar (mars 2018–feb 2019)	Uppskattade genomsnittliga utsläpp med flyg (kg per passagerare)	Uppskattade genomsnittliga utsläpp med tåg (kg per passagerare)
Barcelona–Madrid	18 812	115,40	17,00
Frankfurt–Berlin Tegel	17 591	104,50	15,00
Paris Orly–Toulouse	17 081	120,50	5,70
Oslo–Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen–Oslo	16 451	119,70	0,44
Amsterdam–London Heathrow	13 115	124,70	13,30
Stockholm–Oslo	12 841	139,60	1,30
Stockholm– Köpenhamn	12 679	108,90	2,70
Köpenhamn–Oslo	12 383	110,50	2,90
Lissabon–Madrid	11 843	109,30	21,70

Anm.: Vid beräkning av utsläpp från tågtrafik har hänsyn tagits till kraftkällorna längs tågsträckorna. Utsläpp från flygtrafik baseras på en genomsnittlig beläggingsfaktor på mellan 71 och 80 %, beroende på sträckan. Utsläpp från tågtrafik beräknas utifrån en standardbeläggingsfaktor på 35 %, förutom då det finns specifika uppgifter om beläggingsfaktor tillgängliga för en särskild sträcka. Den faktiska utsläppsmängden kan variera beroende på faktorer såsom flygplansmodell, det faktiska antalet passagerare på flygningen och vilken flygbana som används.

Källa: Utarbetad av revisionsrätten med hjälp av uppgifter från [Ecopassenger](#) (utsläppsvärden) och [OAG](#) (antal flygningar).

⁵⁸ S. 2 i [COM\(2019\) 51](#) Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet –*Sjätte rapporten om övervakning av utvecklingen på järnvägsmarknaden*.

52 Internationella energiorganet rapporterade 2019 att järnvägstrafik hör till de transportsätt som är mest effektiva och har de lägsta utsläppen⁵⁹. De flesta flygsträckor inom EU är kortare än 1 000 km⁶⁰, och på många sträckor skulle tågresor kunna vara ett mindre koldioxidintensivt alternativ i de fall där det redan finns järnvägsinfrastruktur (se [tabell 1](#)). Men när man bedömer möjligheterna att minska koldioxidutsläppen med järnvägstransport måste man även ta hänsyn till utsläpp från byggnation av järnvägsinfrastruktur⁶¹.

53 För att motverka globala växthusgasutsläpp från luftfart har Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) tagit fram ett system för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart (Corsia) enligt vilket luftfartygsoperatörer i hela världen måste kompensera för sina utsläpp genom att minska utsläppen inom andra sektorer (se [ruta 4](#)). För att kompensera krävs investeringar i utsläppsminskningar inom andra sektorer snarare än inom själva luftfartssektorn.

⁵⁹ IEA (2019), *The Future of Rail*, IEA, Paris.

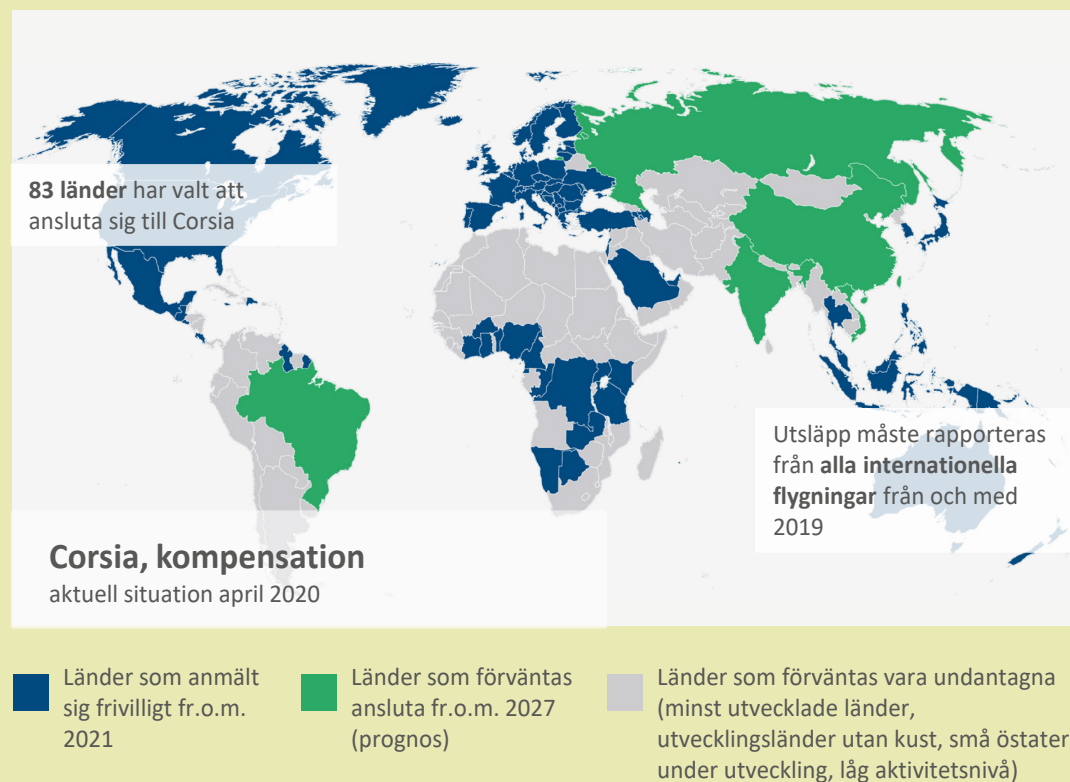
⁶⁰ Alonso, G., Benito, A., Lonza, L., Kousoulidou, M., "Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union", *Journal of Air Transport Management*, volym. 36, s. 85–93, april 2014, s. 92.

⁶¹ Timperley, Jocelyn, *Eight charts show how "aggressive" railway expansion could cut emissions*, Carbon Brief, 2019.

Ruta 4 – Corsia och utmaningen att minska de globala koldioxidutsläppen från civil luftfart

Icao:s system för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart (Corsia) kommer att vara frivilligt från 2021 till 2026 och obligatoriskt från och med 2027 för de flesta länder som har en betydande civil luftfartssektor⁶². Systemet kommer att bygga på utsläppskompensation snarare än utsläppsrätter, där utsläppen kompenseras med minskningar inom andra sektorer.

Figur 14 – Corsia-systemets täckning



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Air Transport Action Group (ATAG).

Det är svårt att minska de faktiska koldioxidutsläppen från civil luftfart. Alternativa bränslen som uppfyller gällande normer men som framställts av växter eller alger, eller syntetiskt från andra icke-fossila material, kan användas i dagens flygplan, men utbudet av dem är i dagsläget begränsat och de är dyrare än reguljära bränslen. Elektrifiering skulle kunna minska driftskostnaderna men med dagens batteriteknik är det endast möjligt att flyga mycket korta sträckor. Vätgas är ett alternativ (1988 lyckades en sovjetisk tillverkare flyga ett vätgasdrivet kommersiellt flygplan⁶³) men det skulle krävas ny infrastruktur, betydande anpassning av nuvarande flygplan och förändringar i utformningen av framtida flygplan.

⁶² ICAO Assembly Resolution A40-19.

⁶³ Van Zon, N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018, Technical University of Delft, s. 1. Se även Browne, M. W., "Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers", *The New York Times*, 24 maj 1988.

Slutsatser och rekommendationer

54 Denna revision var inriktad på den roll som tilldelning av gratis utsläppsrätter spelar inom EU:s utsläppshandelssystem. Vår övergripande revisionsfråga var: "Har besluten om gratis utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem utgjort en rimlig grund för att uppmuntra minskningar av växthusgasutsläpp?" Vi kom fram till att det fanns goda skäl till att använda gratis tilldelning men att det skulle ha inneburit många fördelar för minskningen av koldioxidutsläpp, de offentliga finanserna och den inre marknadens funktionssätt om den hade riktats bättre.

55 I direktivet beskrivs gratis utsläppsrätter som en metod för tilldelning av utsläppsrätter att använda under en övergångsperiod, till skillnad från standardmetoden (auktionering). Men under både fas 3 och fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem har de fortsatt att utgöra över 40 % av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter.

56 Gratis utsläppsrätter tilldelades åtta medlemsstater som hade en BNP per capita lägre än 60 % av EU:s genomsnitt i syfte att stödja moderniseringen av deras elproduktionssektorer. Vi konstaterar att de lagstiftande myndigheterna har förbättrat reglerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter för att bättre främja verkliga investeringar i energisektorn (se punkt [22–24](#)) under fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem. Vi noterar att energisektorerna i de medlemsstater som tilldelat dessa gratis utsläppsrätter hade det gemensamt att de gjorde betydligt långsammare framsteg mot att minska koldioxidutsläppen. De investeringar som gjorts var inriktade på att förbättra energiproduktionen med hjälp av kol (se punkterna [25–27](#)).

57 Vi konstaterade att antalet gratis utsläppsrätter som tilldelats industri- och luftfartssektorerna under fas 3 inte baserades på sektorernas förmåga att överföra kostnader (se punkterna [29–31](#)) och att tilldelningen av gratis utsläppsrätter inte var tillräckligt riktad, samtidigt som EU:s koldioxidmarknader, och således utvecklingen av växthusgasutsläpp i världen, kan påverkas av koldioxidläckage (se punkterna [32–38](#)).

Rekommendation 1 – Rikta tilldelningen av gratis utsläppsrätter bättre

Kommissionen bör använda översynen av hur direktivet fungerar (som krävs enligt artikel 30) för att ompröva syftet med de gratis utsläppsrätterna och, i synnerhet, för att bedöma möjligheterna att tillämpa en enhetlig strategi för tilldelning av dem, där

tilldelningen inriktas mot sektorer utifrån vilken risk de löper för koldioxidläckage. Detta kan till exempel ske genom att de sektorer som i nuläget erhåller gratis utsläppsrätter klassificeras som sektorer med hög risk, medelhög risk eller låg risk.

Tidsram: 2021.

58 Vi konstaterade att strategin för att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på riktmärken skapade betydande incitament att förbättra energieffektiviteten (se punkterna 42–44) men att det finns utrymme att förbättra tillämpningen av riktmärkena (se punkterna 45–48). Samtidigt konstaterade vi att kommissionen ännu inte har angett i vilken grad gratis utsläppsrätter har påverkat effektivitetsvinster, men att den planerar att göra detta (se punkt 49) samt att gratis utsläppsrätter har tenderat att gynna flygresor framför tågresor (se punkterna 50–53), vilket kan bidra till en ökning av de totala utsläppen.

Rekommendation 2 – Förbättra metoden för riktmärkning

Med hänsyn till EU:s skyldigheter i enlighet med Parisavtalet och ambitionerna i sitt förslag till ”den europeiska gröna given” bör kommissionen se över metoden för tilldelning av gratis utsläppsrätter för att bättre hantera tekniska utmaningar liknande dem som nämns i denna rapport, till exempel genom att

- a) förbättra prissignaler i samtliga produktions- och konsumtionsled,
- b) göra åtskillnad mellan de källor till biomassa som uppfyller kraven i direktivet om förnybar energi och de som inte gör det.

Tidsram: 2022.

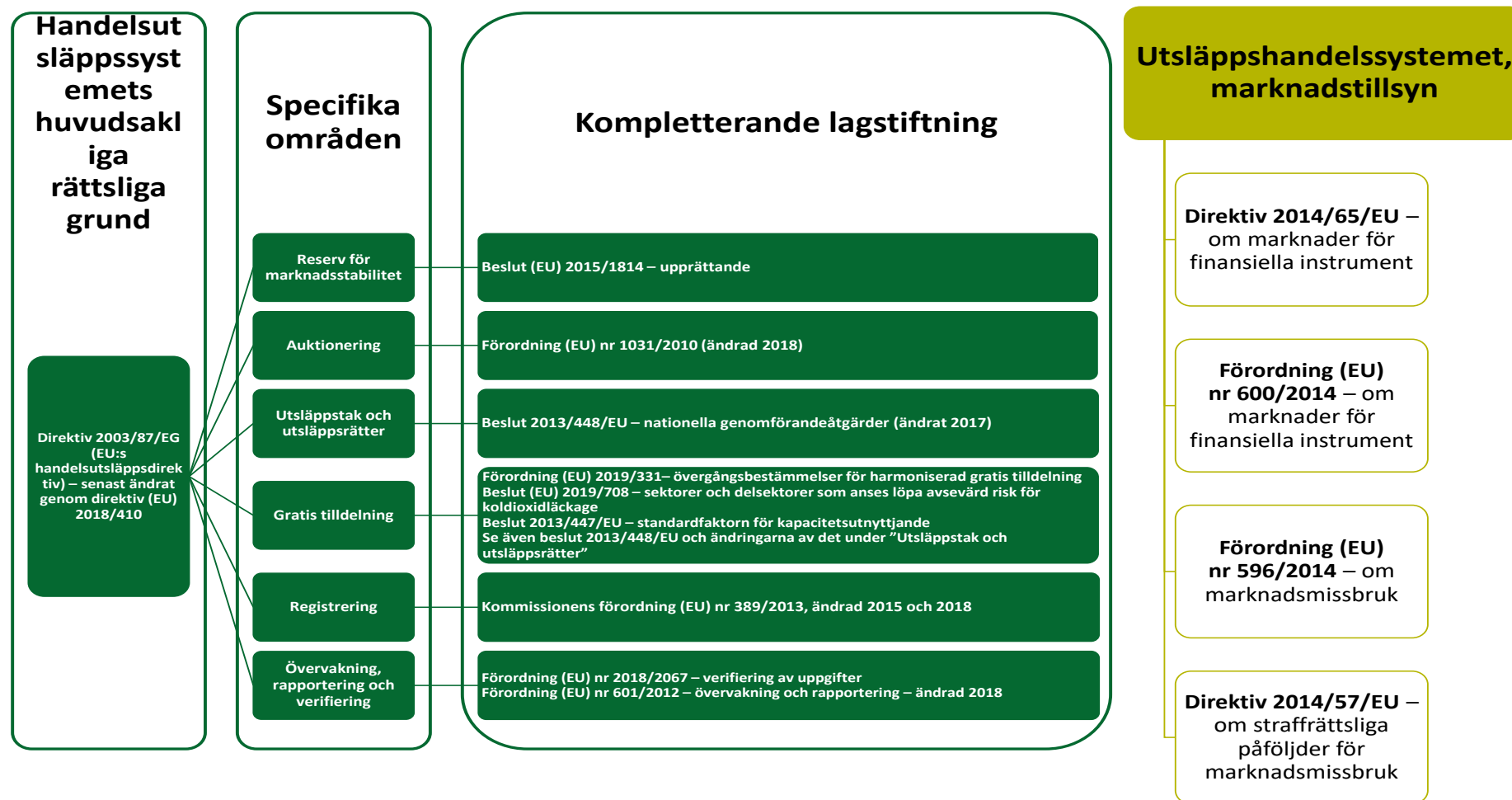
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Samo Jereb som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 juli 2020.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilaga

Bilaga I – Översikt över den rättsliga ramen för fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem



Termer och förkortningar

alternativ metod: användning av ett alternativt riktmärke för tilldelningen av utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem; i stället för att baseras på specifika produkter baseras dessa alternativa riktmärken på värme- eller bränsleförbrukning.

ansvarsfördelningsbeslutet: i ansvarsfördelningsbeslutet fastställs årliga mål för växthusgasutsläpp för medlemsstaterna under perioden 2013–2020 uttryckta som procentuell förändring från 2005 års nivåer; dessa mål gäller utsläpp från de flesta sektorer som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), såsom transport, byggnader, jordbruk och avfall; utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och internationell sjöfart ingår inte.

begränsande politiska strategier och åtgärder: insatser för att minska utsläppen och på så vis begränsa klimatförändringarna.

begränsning av klimatförändringar: politik och åtgärder som syftar till att minska växthusgasutsläppen och således bromsa eller stoppa klimatförändringarna.

biomassa: växt- eller djurmateriel som används för energiproduktion, till exempel trä, virkesavfall eller avfall från livsmedelsgrödor.

CO₂: koldioxid.

CO₂e: koldioxidekvivalent; beräkningsenhet som används för att slå samman utsläpp av olika typer av växthusgaser; utsläpp justeras utifrån en faktor för global uppvärmningspotential (GWP-faktor), som beräknas enligt utsläppens bidrag till den globala uppvärmningen i förhållande till koldioxid, och uttrycks i CO₂e; exempelvis har metan (CH₄) en GWP-faktor på 25 under 100 år, vilket betyder att ett ton utsläppt metan uttrycks som 25 ton CO₂e.

Corsia: systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp inom internationell luftfart; ett system som utvecklats av Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) och som syftar till att begränsa den globala civila luftfartssektorns inverkan på klimatförändringarna.

den europeiska gröna given: ett åtgärds paket som kommissionen lagt fram och som syftar till att göra det möjligt för Europa att bli världens första klimatneutrala kontinent till 2050; här ingår bland annat att investera i innovation och forskning, omforma ekonomin, uppdatera industripolitiken och minska koldioxidutsläppen från energiintensiva industrier.

EU ETS: Europeiska unionens utsläppshandelssystem.

handel med utsläppsrätter: en marknadsbaserad strategi för att kontrollera föroreningar; den bygger på att det skapas utsläppsrätter som kan handlas mellan verksamhetsutövare som omfattas av systemet; det kan även omfatta utsläppskrediter, det vill säga certifierade utsläppsminskningar som görs inom en annan sektor.

handelsintensitet: ett mått för att ange intensiteten i handeln mellan EU och tredjeländer; det motsvarar förhållandet mellan det totala värdet av exporten till tredjeländer plus värdet av importen från tredjeländer och Europeiska ekonomiska samarbetsområdets totala marknadsstorlek (årlig omsättning plus total import).

klimatförändringar: förändringar i jordens klimatsystem som resulterar i nya vädermönster som håller i sig under en längre period; vetenskaplig forskning visar på att de aktuella klimatförändringarna orsakas av antropogena (människoorsakade) växthusgasutsläpp.

koldioxidintensitet: mått/nivå för hur mycket koldioxidutsläpp som produceras under en specifik ekonomisk verksamhet eller en industriell produktion.

koldioxidjustering vid gränserna: en avgift som läggs på produkter som har sitt ursprung i ett land eller en jurisdiktion vars klimatpolitik inte omfattar koldioxidprissättning.

koldioxidläckage: ökning av växthusgasutsläpp när företag flyttar sin produktion från en jurisdiktion med sträng klimatpolitik till andra länder med mindre stränga utsläppsbegränsningar.

kontrollörer (inom EU:s utsläppshandelssystem): kontrollörer från tredje part verifierar rapporterna om växthusgasutsläpp från verksamhetsutövarna inom EU:s utsläppshandelssystem liksom rapporterna om tonkilometer från luftfartygsoperatörer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

kostnadsöverföring: en ökning av det pris som kunden betalar för produkterna till följd av en ökning av ett företags kostnader.

minskning av koldioxidutsläpp: processen att minska växthusgasutsläppen från en ekonomisk verksamhet eller från ekonomin som helhet.

principen att förorenaren betalar: en princip inom miljölagstiftningen som innebär att den som orsakar förorening också ska stå för kostnaderna för att hantera den; i EU fastställs den i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-

fördraget) där det anges att förorenaren ska stå för kostnaden för att förebygga, minska eller reparera miljöskador.

reserv för marknadsstabilitet: en regelbaserad mekanism som gör att utbudet av utsläppsrätter kan reagera på förändringar i efterfrågan och som bibehåller balansen på koldioxidmarknaden inom EU:s utsläppshandelssystem; reserven för marknadsstabilitet justerar antalet tillgängliga utsläppsrätter vid auktioner utifrån förändringar i utbud och efterfrågan.

riktmärke: referensvärde i ton koldioxid (tCO₂) som fastställts efter den genomsnittliga utsläppsnivån för de 10 % mest effektiva anläggningarna inom en sektor; på så sätt ska de högeffektiva anläggningarna erhålla alla, eller nästan alla, utsläppsrätter de behöver för att uppfylla skyldigheterna i EU:s utsläppshandelssystem.

sektorsövergripande korrigeringsfaktor: faktor för att säkerställa att den totala tilldelningen inte överstiger det maximala antalet i enlighet med artikel 10a.5 i direktiv 2003/87/EG (EU:s utsläppshandelsdirektiv).

tonkilometer (tkm): en måttenhet som används för att beräkna utsläpp från luftfartygsoperatörer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem; det motsvarar ett ton som transporteras av ett flygplan över en sträcka på en kilometer.

tredjeländer: länder som inte är medlemsstater i Europeiska unionen.

utsläppsintensitet: ett nyckeltal för mängden växthusgasutsläpp per produktenhet.

utsläppskrediter: koldioxidkompensation som innebär att man minskar mängden växthusgasutsläpp för att kompensera för växthusgasutsläpp inom någon annan sektor.

utsläppsrätt: inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) motsvarar en utsläppsrätt (EUA) en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter (CO₂e) under en fastställd period; verksamhetsutövare inom EU ETS kan med hjälp av utsläppsrätterna täcka sina verifierade utsläpp eller så kan de handla med dem med andra verksamhetsutövare.

utsläppstak och handel med utsläppsrätter: EU:s utsläppshandelssystem är ett system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter; det innebär att det finns ett "tak", eller en gräns, för den totala mängden tillåtna utsläpp från de anläggningar som omfattas av systemet; verksamhetsutövare som omfattas av systemet kan erhålla gratis utsläppsrätter eller köpa dem via auktioner; frivilliga handlare kan också gå in på marknaden och köpa och sälja utsläppsrätter; begränsningen av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter garanterar att de har ett värde.

utsläppstak: den totala mängd utsläpp som är tillåten enligt ett system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter.

verksamhetsutövare (inom EU:s utsläppshandelssystem): anläggningar och företag inom sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

windfall profit: extrainkomster som en verksamhetsutövare inom EU:s utsläppshandelssystem får när den koldioxidkostnad som överförs på konsumenter överstiger verksamhetsutövarens regelefterlevnadskostnader inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem.

växthusgaser: gaser som lägger sig som en filt i jordens atmosfär och fångar upp värme och värmer upp jordens yta genom den så kallade växthuseffekten; de huvudsakliga växthusgaserna är koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O) och fluorerade gaser (HFC-föreningar, PFC-föreningar, SF₆ och NF₃).

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SLUTLIGA SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EU:S UTSLÄPPSHANDELSSYSTEM: TILLDELNINGEN AV GRATIS UTSLÄPPSRÄTTER BEHÖVER RIKTAS BÄTTRE”

SAMMANFATTNING

I. EU:s utsläppshandelssystem är en hörnsten i EU:s politik för att bekämpa klimatförändring och unionens viktigaste verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt. Det var världens första stora koldioxidmarknad och är fortfarande den största.

Direktivet om EU:s utsläppshandelssystem sågs över 2018¹ för att reformera systemet inför den fjärde handelsperioden (2021–2030). Syftet med reformen var att bidra till att minska utsläppen av växthusgaser från de sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem med 43 % fram till 2030 jämfört med 2005 (i linje med EU:s klimatmål för 2030 och unionens åtaganden inom ramen för Parisavtalet), skydda industrins konkurrenskraft och främja koldioxidsnål modernisering och innovation.

I linje med meddelandet om den europeiska gröna given² från 2019 tänker kommissionen lägga fram en konsekvensbedömd plan för att höja EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp för 2030 till minst 50 % och helst 55 %, jämfört med 1990, på ett ansvarsfullt sätt.

För att uppnå dessa ytterligare minskningar av växthusgasutsläppen tänker kommissionen senast i juni 2021 se över och vid behov föreslå ändringar av alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument. Här ingår systemet för handel med utsläppsrätter, inbegripet en eventuell utvidgning av EU:s utsläppshandel till nya sektorer.

III. Det främsta syftet med gratis tilldelning är att undvika risken för koldioxidläckage samtidigt som man håller fast vid utsläppshandelssystemets mål om minskade koldioxidutsläpp. Riktmärken används därför för att belöna dem som presterat bäst och för att undvika att gratis tilldelning leder till otillbörliga vinster. För industrisektorer har gratis tilldelning utifrån riktmärken som återspeglar utsläppsnivåerna för de bästa anläggningarna per sektor lett till att betydligt färre utsläppsrätter tilldelats gratis. Från och med 2013 sker ingen gratis tilldelning för elproduktion.

V. a) Kommissionen anser att det bör göras åtskillnad mellan reglerna om gratis tilldelning till elproduktionssektorn i fas 3 av EU:s utsläppshandelssystem (2013–2020) och genomförandet av dessa regler.

När det gäller det sistnämnda anser kommissionen att genomförandet av undantaget enligt artikel 10c i fas 3 av EU:s utsläppshandelssystem faktiskt främjade minskade växthusgasutsläpp, vilket framgår av de verifieringsrapporter om utsläppsminskningar från fullbordade investeringar som lämnats in av medlemsstater som tillämpade undantaget.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 av den 14 mars 2018 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814, EUT L 76, 19.3.2018, s. 3.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final.

b) Kommissionen anser att tilldelningen av gratis utsläppsrätter gradvis har riktats bättre under de olika faserna i utsläppshandelssystemet, i synnerhet genom avslutandet av gratis tilldelning för elproduktion och införandet av prestandabaserade riktmärken för industrin.

VI. Kommissionen godtar rekommendationen att bättre rikta tilldelningen av gratis utsläppsrätter och godtar delvis rekommendationen att förbättra metoden som används för att fastställa riktmärken.

INLEDNING

04. Fram till 2020 var de två pelarna för övervakning av minskade växthusgasutsläpp utsläppshandelsdirektivet och ansvarsfördelningsbeslutet.

Från och med 2020 finns det tre pelare i form av utsläppshandelsdirektivet, ansvarsfördelningsförordningen och förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

08. Från och med 2013 tilldelas elproducenter som regel inte gratis utsläppsrätter. Det enda undantaget är gratis tilldelning av utsläppsrätter till energisektorn i åtta medlemsstater med lägre inkomstnivå, vilket sker under en övergångsperiod och förutsätter investeringar i modernisering.

För industrianläggningar grundar sig gratis tilldelning av utsläppsrätter på användningen av riktmärken som återspeglar utsläppsnivåerna för de 10 % anläggningar per sektor som har lägst utsläpp. Detta har lett till att betydligt färre utsläppsrätter tilldelats gratis. Från och med 2021 kommer reglerna att återspegla den tekniska utvecklingen sedan riktmärkena först fastställdes.

14. 1. Medlagstiftarna fastställer den rättsliga ramen för auktionering och gratis tilldelning. Kommissionen utarbetar genomförandebestämmelser. Dessa, övervakningen av medlemsstaternas åtgärder och den vägledning som kommissionen tillhandahåller är en del av tillämpningen av de regler som medlagstiftarna kommit överens om.

2. De nationella behöriga myndigheterna ansvarar för viktiga aspekter av gratis tilldelning av utsläppsrätter. De beslut om nationella genomförandeåtgärder varigenom gratis utsläppsrätter tilldelas fattas, i enlighet med EU:s regler, av den behöriga nationella myndighet som ansvarar för respektive anläggning – inte av kommissionen.

IAKTTAGELSER

25. Det bör beaktas att 2015 års studie endast grundades på ett års rapportering enligt artikel 10c (2014), gällande framstegen med genomförandet under 2013. Vidare omfattade studien tre av åtta medlemsstater som tillämpade undantaget, nämligen Polen, Tjeckien och Rumänien. Sedan dess har fler länder lämnat in rapporter om utsläppsminskningar från projekt i enlighet med artikel 10c, med varierande grad av utförlighet, efter det att respektive investering slutförts.

27. Kommissionen anser att den jämförelse som presenteras inte visar något orsakssamband mellan rätten till gratis tilldelning under en övergångsperiod enligt artikel 10c i utsläppshandelsdirektivet och de konstaterade tendenserna avseende koldioxidintensitet i de granskade medlemsstaterna. Orsaken till att dessa länder ansågs vara berättigade till undantag var att deras investeringsutmaningar bedömdes vara större och deras minskning av koldioxidintensiteten följaktligen lägre än i andra länder. Det vore lämpligare att jämföra resultaten med ett kontrafaktiskt scenario med den förväntade minskningen i dessa länder om de inte hade fått gratis tilldelning som stöd. Detta är naturligtvis svårt att genomföra.

33. Den OECD-studie som hänvisas till omfattar alla former av koldioxidprissättning och beskattning, inte bara EU:s utsläppshandelssystem. Detta bör beaktas i samband med koldioxidläckage när man talar om Norge, som deltar i EU:s utsläppshandelssystem. Även Schweiz har ett

utsläppshandelssystem, som från och med 2020 är kopplat till EU:s system, med liknande koldioxidpris och koldioxidläckageåtgärder som EU:s system.

Dessutom är skillnaderna stora mellan koldioxidkostnaderna i olika länder på grund av t.ex. beskattning av bränslen för vägtransport och uppvärmning av byggnader, och dessa skillnader har begränsad inverkan på koldioxidläckage i anknytning till EU:s utsläppshandelssystem.

I den studie som beställts av Europeiska kommissionen undersöktes om det finns faktiska belägg för koldioxidläckage under faserna 1 och 2 i EU:s utsläppshandelssystem (2005–2012).

Ruta 3 – Risk för koldioxidläckage i andra utsläppshandelssystem

Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till de sektorer som anses löpa begränsad risk för koldioxidläckage minskas gradvis. Detta är jämförbart med andra jurisdiktioners behandling av sektorer som bedöms ha låg risk för koldioxidläckage.

38. Kommissionen framhåller bedömningarnas tidsperiod och utsläppshandelssammanhang. I den studie som utförts av OECD undersöks hur EU:s utsläppshandelssystem påverkat reglerade företags koldioxidutsläpp och ekonomiska prestanda under de första två faserna av systemet, från 2005 till 2012. I studien konstateras också att andra effekter kan komma att observeras i framtiden, vartefter som taket för EU:s utsläppshandelssystem blir allt lägre – fas 3 (2013–2020) har andra regler för gratis tilldelning och ett lägre tak.

Även om förteckningen över koldioxidläckagesektorer tar formen av ett kommissionsbeslut är den ett rent genomförande av de bestämmelser i direktivet som fastställts av medlagstiftarna. Kommissionen hade inget utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida sektorer anses riskbenägna för koldioxidläckage eller inte, även om en kvalitativ bedömning, grundad på tydliga kriterier, var möjlig på grundval av bestämmelserna i direktivet.

Rapporten omfattar perioden fram till 2012. Systemet som tillämpas sedan 2013, med auktionering som den allmänna regeln och gratis tilldelning av utsläppsrätter baserat på riktmärken, innebär dock tillsammans med en allmän minskning av de utsläppsrätter som tilldelas gratis (som en andel av det totala antalet utsläppsrätter som är tillgängliga under ett visst år) på grund av den sektorsövergripande korrekteringsfaktorn att det definitivt inte förekommer någon generell överdriven tilldelning till anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet. Under fas 4 kommer gratistilldelningen att vara ännu striktare.

40. Kommissionens ståndpunkt enligt meddelandet om den europeiska gröna given är den som bäst återspeglar dess avsikter med tanke på den senaste utvecklingen i denna fråga. Som anges i meddelandet: ”Om skillnader i ambitionsnivå i världen kvarstår, samtidigt som EU ökar sina klimatambitioner, tänker kommissionen föreslå en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen i vissa sektorer för att minska risken för koldioxidläckage. Detta skulle säkerställa att importpriserna bättre återspeglar produkternas koldioxidinnehåll. Denna åtgärd är tänkt att utformas så att den överensstämmer med Världshandelsorganisationens regler och EU:s övriga internationella åtaganden. Den är ett alternativ till de åtgärder som inriktas på risken för koldioxidläckage i EU:s system för handel med utsläppsrätter.”

45. För sektorer där det går att välja mellan användning av elektricitet eller värme beaktas en utbytesfaktor för värme och elektricitet. Riktmärkesvärdena återspeglar alla utsläpp från sektorn, men den slutliga tilldelningen till anläggningar täcker endast deras direkta utsläpp.

46. I det första direktivet om förnybar energi (RED I) definierades hållbarhetskriterier för flytande biomassa, som måste vara uppfyllda för att sådan flytande biomassa skulle få ett nollvärde under fas 3 i EU:s utsläppshandelssystem. I det nya direktivet om förnybar energi (RED II) tillades nya hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp för fast biomassa och biogas, vilket i

sin tur innebär att dessa kriterier måste tillämpas för nollvärdering enligt EU:s utsläppshandelssystem från och med 2022.

Kommissionen föreslår att de nya hållbarhetskriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp enligt RED II ska genomföras i EU:s utsläppshandelssystem för nollvärdering av utsläpp från biomassa genom utkastet till ändring av förordningen om övervakning och rapportering.

Dessutom kommer industrianläggningar som använder biomassa för att minska sina utsläpp att generera en minskning av riktmärkesvärdet, vilket kommer att bli synligt i fas 4.

50. Gratis tilldelning av utsläppsrätter till luftfartygsoperatörer täckte dock mindre än 50 % av 2019 års utsläpp (dvs. före covid-19) och kommissionen planerar, i enlighet med den europeiska gröna given, att minska andelen gratis tilldelade utsläppsrätter genom den kommande översynen av utsläppshandelssystemet.

Ruta 4 – Corsia och utmaningen att minska de globala koldioxidutsläppen från civil luftfart

Corsia kommer att genomföras i EU-rätten genom en översyn av utsläppshandelsdirektivet.

Under fas 3 förväntas inkluderingen av luftfarten i EU:s utsläppshandelssystem leda till en total minskning på cirka 200 miljoner ton koldioxidutsläpp i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tack vare incitament till utsläppsminskningar inom alla sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet.

Inom ramen för den gröna given utreder kommissionen olika politiska alternativ för att öka användningen av hållbara flygbränslen. Kommissionen kommer så småningom att lägga fram ett förslag, i samband med den gröna given.

Betydande investeringar som gjorts genom Clean Sky, liksom Horisont 2020, har till syfte att se omvälvande tekniska resultat från och med 2035, t.ex. elektrifiering och hybridflyg. Sådana investeringar kommer att eftersträvas inom ramen för nästa program för ren luftfart och Horisont Europa.

Utbyggnad av Sesar på nätverksnivå, avseende förbättringar på flygplatser och sträckor, kommer att bidra till att minska utsläppen.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

57. Kommissionen anser att målinriktningen gradvis förbättrats under de olika faserna av utsläppshandelssystemet.

Rekommendation 1 – Rikta tilldelningen av gratis utsläppsrätter bättre

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 2 – Förbättra metoden för riktmärkning

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

b) Kommissionen godtar delvis rekommendationen och kommer att börja med att anpassa övervaknings- och rapporteringsramen, i samband med översynen av kommissionens förordning om övervakning och rapportering, för att se till att endast biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp enligt RED II nollvärderas. Kommissionen anser dock att det inte kommer att vara möjligt att anpassa riktmärkena före 2022.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I, där ledamoten Samo Jereb är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Samo Jereb med stöd av Kathrine Henderson (kanslichef) och Jerneja Vrabič (attaché), Colm Friel (förstechef), Maria Eulàlia Reverté I Casas (uppgiftsansvarig), Ernesto Roessing (biträdande uppgiftsansvarig) och Kurt Bungartz och Oana Cristina Dumitrescu (revisorer). Lars Markström, Marek Říha och Anna Zalega gav språkligt stöd, Marika Meisenzahl, grafiskt stöd och Terje Teppan-Niesen administrativt stöd.

Med anledning av covid-19-pandemin och de strikta åtgärderna för att begränsa smittspridningen har vi inte kunnat fotografera granskningsteamet.

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	15.5.2019
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	7.5.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	8.7.2020
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	29.7.2020

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-5052-8	1977-5830	doi:10.2865/23134	QJ-AB-20-016-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5018-4	1977-5830	doi:10.2865/166442	QJ-AB-20-016-SV-Q

Att minska utsläppen av växthusgaser är en av vår tids största utmaningar. Enligt EU:s utsläppshandelssystem måste företag förvärva utsläppsrätter så att det täcker deras koldioxidutsläpp. Gratis tilldelning är en metod för tilldelning av utsläppsrätter som får användas under en övergångsperiod, till skillnad från standardmetoden (auktionering). Men under såväl fas 3 som fas 4 av EU:s utsläppshandelssystem har de gratis utsläppsrätterna fortsatt utgjort över 40 % av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter. Vi konstaterade att tilldelningen av gratis utsläppsrätter inte var tillräckligt riktad. Vi rekommenderar kommissionen att rikta tilldelningen bättre samt att hantera de tekniska utmaningarna bättre när den ser över metoden för tilldelning av gratis utsläppsrätter.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors