



WWF:s remissvar avseende Europeiska kommissionens förslag till revidering av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS)

Sammanfattning

Världsnaturfonden WWF välkomnar att Europeiska kommissionen genom den aktuella översynen av EU ETS adresserar frågan om EU:s klimatarkitektur efter 2030 och syftar till att bidra till målet om minst 90 procents nettoutsläppsminskning till 2040. WWF anser dock att det föreliggande förslaget riskerar att kraftigt försvaga EU ETS som klimatpolitiskt styrmedel genom att öka utsläppsutrymmet, försvaga prissignalen och introducera olika former av klimatkompensation i systemet.

WWF anser att Sveriges regering bör verka för att:

- Bevara nuvarande utsläppstak och reduktionstakt (Linear Reduction Factor, LRF) åtminstone till 2036.
- Avvisa integreringen av permanenta koldioxidupptag (CDR) i EU ETS.
- Avvisa användningen av internationella krediter inom EU ETS.
- Säkerställa en snabbare utfasning av fri tilldelning av utsläppsrätter.
- Försvara och stärka marknadsstabilitetsreserven (MSR), inklusive fortsatt annullering av överskott.
- Säkerställa att auktionsintäkter används för klimatåtgärder, rättvis omställning och investeringar i utsläppsminskningar.
- Utöka EU ETS till fler utsläppskällor, inklusive internationellt flyg, sjöfart och avfallsförbränning.

Övergripande synpunkter

EU ETS är EU:s viktigaste styrmedel för att minska utsläppen från kraftsektorn, industrin, flyget och sjöfarten. Systemets styrka bygger på en tydlig och förutsägbar minskning av utsläppstaket, ett trovärdigt koldioxidpris och principen att utsläppsminskningar ska ske genom faktiska minskningar av utsläppen vid källan.

Kommissionens förslag innebär emellertid en urholkning av denna logik. Förslaget ökar den totala utsläppsbudgeten inom ETS med omkring två miljarder ton koldioxid, samtidigt som olika former av kompensation genom permanenta upptag och internationella krediter introduceras. Detta riskerar att minska investeringarna i utsläppsreducerande teknik och fördröja den industriella omställningen.

WWF anser att EU ETS även fortsättningsvis ska ha som primärt syfte att driva verkliga utsläppsminskningar, inte att skapa flexibilitet genom kompensation.



Utsläppstakt och reduktionstakt (LRF)

WWF motsätter sig den föreslagna sänkningen av den linjära reduktionsfaktorn efter 2030.

Det finns i dagsläget inga belägg för att EU ETS står inför ett akut likviditetsproblem som kräver en uppmjukning av utsläppstaket. Tvärtom visar analyser att systemet förblir tillräckligt välförsett med utsläppsrätter under stora delar av 2030-talet.

En lägre reduktionstakt:

- Försvagar koldioxidpriset.
- Försämrar investeringssignalerna för fossilfri industri.
- Missgynnar de företag som redan investerat i fossilfri teknik.
- Riskerar att låsa fast utsläpp under längre tid.
- Ökar bördan på sektorer utanför ETS för att nå EU:s klimatmål.

Sverige bör därför verka för att nuvarande reduktionstakt bibehålls åtminstone fram till 2036.

WWF bedömer att kommissionens förslag skickar fel signal vid en tidpunkt då EU behöver accelerera utsläppsminskningarna. ETS är effektivt just därför att utsläppsutrymmet successivt minskar. När minskningstakten bromsas upp ökar mängden tillgängliga utsläppsrätter och prispressen på utsläpp minskar.

Ett starkt och förutsägbart koldioxidpris är avgörande för investeringsbeslut som fattas idag och vars effekter kommer att synas under flera decennier. Industrin behöver långsiktiga signaler om att fossila investeringar blir allt mindre lönsamma och att investeringar i fossilfria lösningar kommer att löna sig.

WWF ser därför en risk att en försvagad reduktionstakt leder till att företag senarelägger investeringar i omställning. På kort sikt kan detta minska kostnader för vissa aktörer, men på längre sikt ökar risken för högre omställningskostnader och ett större beroende av dyrare åtgärder längre fram.

De företag som redan investerat i att minska sina utsläpp och gjort en omställning bort från det fossila bränslen missgynnas av kommissionens förslag. Det finns en risk att "early movers" får stå med höga kostnader som inte kan konkurrera med de företag som drar sig för att investera för att minska sina utsläpp.

Marknadsstabilitetsreserven (MSR)

WWF ser med stor oro på förslaget att avskaffa mekanismen för annullering av överskottsutsläppsrätter inom MSR.

MSR har varit avgörande för att återupprätta förtroendet för EU ETS genom att hantera tidigare ackumulerade överskott och bidra till ett starkare och mer stabilt koldioxidpris. Att avskaffa annulleringsmekanismen riskerar att åter bygga upp betydande överskott och försvaga systemets klimatprestanda.

Sverige bör därför verka för:

- Bibehållen annullering av överskottsrätter.
- En fortsatt stark intagsnivå i MSR.
- Åtgärder som stärker marknadsstabiliteten snarare än ökar utbudet.



WWF anser att MSR har varit en av de mest framgångsrika reformerna av ETS sedan systemet infördes. Före reformen präglades marknaden av stora överskott av utsläppsrätter som pressade ned priset och minskade systemets styrande effekt.

Om annulleringen av överskottsätter upphör finns en risk att marknaden återigen byggs upp kring stora överskott. Det kan skapa förväntningar om fortsatt god tillgång på utsläppsrätter och därmed minska viljan att investera i utsläppsreducerande teknik.

WWF anser att den ökande osäkerheten kring efterfrågan på utsläppsrätter, till följd av elektrifiering, energieffektivisering och ekonomiska förändringar, snarare talar för en starkare MSR än för en försvagad.

Permanent koldioxidupptag (CDR)

WWF avvisar bestämt förslaget att integrera permanenta koldioxidupptag i EU ETS.

Även om permanenta upptag kommer att behövas för att nå klimatneutralitet får dessa inte användas för att ersätta utsläppsminskningar inom ETS-sektorerna. Förslaget innebär i praktiken att ytterligare utsläpp möjliggörs genom att utsläppsrätter skapas för att finansiera upptag, vilket försvagar incitamenten att minska utsläppen vid källan.

WWF är särskilt oroad över att:

- 250 miljoner ton upptag föreslås integreras i ETS under perioden 2031-2040.
- Ytterligare utsläppsutrymme skapas innan upptagen faktiskt har realiserats.
- Kommissionen öppnar för framtida inkludering av naturbaserade upptag och kolinlagring i mark.
- Certifieringssystemet CRCF ännu inte garanterar tillräcklig miljöintegritet och robust redovisning.

WWF anser att permanenta upptag istället bör stödjas genom separata styrmedel och finansieringsmekanismer utanför EU ETS.

WWF motsätter sig att permanenta koldioxidupptag integreras i EU ETS eftersom det förändrar systemets grundläggande syfte. ETS skapades för att minska utsläppen från kraftsektorn, industrin och transportsektorerna genom att sätta ett tak för hur mycket koldioxid som får släppas ut. När upptag börjar användas som ersättning för utsläppsminskningar riskerar fokus att flyttas från att fasa ut fossila utsläpp till att kompensera för dem.

WWF ser också en betydande risk att ETS-priset pressas ned när nya enheter tillförs systemet. Ett lägre koldioxidpris minskar lönsamheten i investeringar i elektrifiering, energieffektivisering, fossilfri produktion och andra utsläppsreducerande åtgärder. Resultatet kan bli att den industriella omställningen försenas i stället för att påskyndas.

En ytterligare invändning är att EU ännu saknar lång erfarenhet av att verifiera, övervaka och säkerställa permanensen hos storskaliga upptag. Att integrera sådana krediter i EU:s viktigaste klimatstyrmedel innan robusta regelverk och tillsynssystem finns på plats innebär betydande risker för ETS-systemets miljöintegritet.



Internationella krediter (Artikel 6)

WWF motsätter sig införandet av internationella krediter inom EU ETS.

EU har tidigare erfarenheter av hur stora mängder internationella offsetkrediter underminerade EU ETS klimatnytta, pressade ned koldioxidpriset och försenade utsläppsminskningar. Den föreslagna användningen av upp till 260 miljoner internationella krediter riskerar att upprepa samma misstag.

Det saknas idag tillräckliga garantier för att artikel 6-krediter säkerställer verkliga, permanenta och additionella utsläppsminskningar.

Sverige bör därför verka för att internationella krediter inte integreras i EU ETS.

WWF är kritiskt till återintroduktionen av internationella krediter eftersom EU redan har erfarenheter av de problem som uppstod under Kyotoprotokollets mekanismer. Under 2000-talet tillfördes stora mängder offsetkrediter till ETS, vilket bidrog till ett överskott av utsläppsrätter, låga koldioxidpriser och försvagade incitament att investera i utsläppsminskningar inom EU.

Problemet är inte bara mängden krediter utan även kvaliteten. Även under artikel 6 kvarstår betydande utmaningar kopplade till additionalitet, dubbelräkning och långsiktig verifiering. Om krediter används för att kompensera utsläpp inom EU finns en risk att utsläppsminskningar som borde ha genomförts inom industrin eller energisektorn i stället ersätts av osäkra reduktioner i andra delar av världen.

WWF anser dessutom att EU:s trovärdighet som global klimatledare bygger på att de egna utsläppen minskar inom unionens gränser. En ökad användning av internationella krediter riskerar att flytta fokus från den strukturella omställning som krävs i europeisk industri, energisektor och transportsystem.

Fri tilldelning av utsläppsrätter

WWF anser att fri tilldelning fortsatt utgör ett betydande hinder för ETS-systemets effektivitet.

Kommissionens förslag innebär fortsatt omfattande fri tilldelning långt in på 2030-talet, samtidigt som nya benchmarkregler riskerar att öka tilldelningen ytterligare.

WWF anser att:

- Utfasningen av fri tilldelning bör påskyndas.
- CBAM och fri tilldelning inte bör samexistera under längre perioder.
- Eventuell kvarvarande fri tilldelning ska vara strikt villkorad av verifierade investeringsåtaganden och faktiska utsläppsminskningar.

WWF anser att fri tilldelning i grunden står i konflikt med principen att förorenaren ska betala. Även om tilldelningen historiskt motiverats av risken för koldioxidläckage har EU under senare år infört CBAM, vars syfte är att hantera just denna risk.

När företag får en stor del av sina utsläppsrätter gratis försvagas det ekonomiska incitamentet att minska utsläppen. Studier av tidigare handelsperioder visar dessutom att vissa sektorer kunnat göra betydande vinster genom att föra vidare ett koldioxidpris till kunder trots att utsläppsrätterna erhöletts kostnadsfritt.



WWF menar att den europeiska industrins konkurrenskraft på lång sikt kommer att bero på hur snabbt den lyckas bli fossilfri, inte på hur länge den skyddas från koldioxidkostnader.

Användning av ETS-intäkter

WWF välkomnar skärpta krav på transparens kring användningen av ETS-intäkter men är försiktigt kritisk till att kommissionen vill styra en växande andel av intäkterna tillbaka till ETS-sektorerna. Att Kommissionen vill styra intäkterna till utfasningen av fossila utsläpp i sektorn är positivt. Däremot bör det finnas möjlighet att använda intäkterna där det anses göra mest nytta.

Auktionsintäkterna bör i första hand användas för:

- Industriell omställning.
- Förnybar energi och elektrifiering.
- Energieffektivisering.
- Klimatanpassning.
- Stöd till hushåll och arbetstagare i omställningen.
- Internationell klimatfinansiering.

Utvidgning av EU ETS

WWF välkomnar delar av förslaget som stärker principen om att förorenaren ska betala.

Särskilt positivt är:

- Ökad inkludering av internationella flygresor.
- Utvidgad täckning av privatflyg.
- Inkludering av mindre fartyg.
- Införandet av utsläppsprissättning för avfallsförbränning.

Samtidigt anser WWF att ambitionen behöver höjas ytterligare för att säkerställa att samtliga större utsläppskällor omfattas av ett effektivt koldioxidpris.

Avslutande kommentar

WWF bedömer att kommissionens förslag i flera centrala delar innebär en betydande försvagning av EU ETS. Förslaget riskerar att leda till högre utsläpp, lägre koldioxidpris och minskade incitament för investeringar i industriell omställning. Sverige bör därför inta en tydligt ambitiös linje i de kommande förhandlingarna och verka för att EU ETS även fortsättningsvis bygger på principen om verkliga utsläppsminskningar, ett starkt förorenaren-betalar-perspektiv och hög miljöintegritet.