

Miljödepartementet

Diarienummer

Utr 2021/66

Datum

2021-09-15

Yttrande över förslag till ändring av EU ETS direktiv 2003/87/EG inklusive flyg, beslut (EU) 2015/1814 angående marknadsstabilitetsreserven och förordning (EU) 2015/757 angående MRV (dnr M2021/01389)

Materialet som remissen omfattar är omfångsrikt och inte helt lättöverskådligt. Trafikanalys lyfter i remissvaret därför fram ett antal mer generella aspekter, och yttrandet ska således inte ses som heltäckande.

Att det också finns koppling till ett stort antal andra europeiska lagförslag inom klimatområdet som det också föreslås förändringar i komplicerar bilden. Huvudsyftet med alla förslag som nu har att hanteras är att säkra att de minskningar av EU:s nettoutsläpp som regeringar och Europaparlamentet enats om förverkligas enligt [EU:s nya klimatlag](#).

När det gäller styrmedel kan handel med utsläppsrätter i många avseenden vara ett bra och effektivt styrmedel om det utformas på rätt sätt och innehåller viktigare kompensatoriska delar för de grupper och regioner som kan drabbas hårt. Då förslagen till skärpningar och tillägg till befintligt utsläppssystem till stora delar är utformade på så sätt är Trafikanalys i grunden positiv till lagförslaget(en).

Vi vill samtidigt understryka att just hur stöd och bidrag för omställningen utformas är en svår men viktig fråga som framöver bör hanteras lyhört, varsamt och tydligt. Att stora delar av EU:s transportsektor (inklusive sjöfart och flyg) redan strax efter år 2040 ska vara helt fossilfri kommer att kosta i termer av förändring. Något som Sverige, med en nu högre klimatambition, bör kunna hantera minst lika bra som resten av EU:s länder trots vårt perifera läge. Men det kan uppfattas som en stor utmaning för många länder, med andra ekonomiska förutsättningar. En tydlighet som inger tro på relevanta kompensatoriska åtgärder är därför viktigt för att förslagen som gör att vi kan nå EU:s klimatmål kan beslutas.

Förslagen i korthet

De väsentliga delarna av förslagen omfattar:

- Nyutgivningen av **utsläppsrätter** i befintlig EU ETS föreslås få en betydligt **skarpare linjär nedtrappning** och redan år 2040 kommer inga nya utsläppsrätter ges ut.
- Nuvarande **gratistilldelning av utsläppsrätter** till industrin föreslås **begränsas** på flera sätt. Det handlar om att tilldelningen av utsläppsrätter till flertalet produkter trappas ner fortare; att tilldelningen trappas ner och helt upphör år 2035 för produktion som berörs av förslaget om klimatrelaterade importavgifter (el, cement, konstgödsel, järn och stål samt aluminium); samt att tilldelningen för anläggningar som är skyldiga att genomföra energirevisioner villkoras av att eventuellt påpekade revisionsåtgärder har utförts.
- Reglerna för **marknadsstabilitetsreserven (MSR)** föreslås **ändras** i tre avseenden för att bättre kunna parera omställningen. Det handlar om att färre utsläppsrätter går från auktionering till MSR, annullering av utsläppsrätter och att även utsläppsrätterna för luftfarten ska inkluderas vid beräkning av antalet utsläppsrätter som ska annulleras.
- Ett inkluderande av **sjöfarten i befintlig EU ETS**, inklusive utökning av till sjöfarten kopplade utsläppsrätter. Det gäller alla fartyg större än 5 000 brutto vid färd inom EU och i hamn samt för utsläpp halva vägen till eller från EU. Klimatutsläppsrappporteringen ska hanteras på rederinivå och föreslås baseras på befintlig MRV-rapportering.¹
- **Endast flygrörelser inom EU** föreslås framöver ingå i **befintlig EU ETS**. Internationella flygningar som ingår idag föreslås exkluderas.
- För **flyget** inom EU ETS föreslås **gratistilldelningen av utsläppsrätter fasas ut** till 2027. Nyutgivningen av utsläppsrätter till flyget minskar också i snabbare takt och föreslås upphöra kring år 2040.
- **Vägtransporter samt uppvärmning** av byggnader föreslås hanteras i ett **separat EU ETS-system**, samtidigt som de även fortsatt ska omfattas av den så kallade ansvarsfördelningsförordningen (ESR). Detta nya system ska hanteras av de företag som säljer bränslena. Utsläppsrätter i det nya systemet föreslås minska från 2027 med brytpunkter olika år. Givet de förslag på reduktionstakt som ligger kommer det kring år 2044 inte längre vara tillåtet att sälja fossila drivmedel för vägtrafik eller uppvärmning i EU. Bortsett från en mindre post på 150 miljoner utsläppsrätter, där auktionsintäkterna föreslås gå till en så kallad innovationsfond, kommer alla utsläppsrätter att (på medlemsstaternas uppdrag) placeras på marknaden via auktionering. Auktionsintäkterna föreslås i princip fördelas mellan medlemsstaterna i förhållande till deras andel av de berörda

¹ Regulation on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport, (EU) 2015/757.

utsläppen 2016-2018. Ingen gratistilldelning av utsläppsrätter föreslås förekomma.

- Vad gäller **kompensatoriska åtgärder** finns det tre viktigare komponenter som kan underlätta omställningen.

Innovationsfonden föreslås utökas. Intäkter från auktionerade utsläppsrätter från tidigare 450 miljoner föreslås ökas till 650 miljoner utsläppsrätter. Pengar från denna fond ska användas till att föra innovativa tekniska lösningar med låga klimatutsläpp närmare marknaden.

Moderniseringsfonden föreslås ökas från 2 till 4,5 procent av auktionsintäkterna från utsläppsrätter. Ur denna fond kan "mindre bemedlade" länder söka pengar för att hantera omställningen. Det berör modernisering av energisektorn och ska bland annat underlätta omställningen för kolberoende regioner.

En ny **social klimatfond** föreslås, kopplat till förslaget om ett separat EU ETS-system för vägtransporter och uppvärmning. Det förordas att 25 procent av intäkterna från de auktionerade utsläppsrätterna ska överföras till denna fond. Ur fonden ska medlemsstaterna kunna söka 50-procentig medfinansiering för åtgärder som syftar till att begränsa de regressiva sociala och regionalekonomiska effekter förslaget om den nya utsläppshandeln initialt befaras orsaka. Pengarna ska kunna användas såväl för att subventionera energieffektivisering, ny energiteknik, elektrifiering av trafiken, som för rena inkomststöd till utsatta grupper. Redan för perioden 2025-2027 föreslås fonden ("i förskott") tillföras 23,7 miljarder euro och för perioden 2028-2032 ytterligare 48,5 miljarder euro.

Kraftig nedtrappning av utsläppsrätter kan leda till koldioxidläckage

Den föreslagna skärpningen av den linjära nedtrappningen inom nuvarande utsläppshandel är kraftig. Går förslaget igenom kommer utbudet av utsläppsrätter att minska snabbt. Utsläpp från verksamheter inom utsläppshandeln, inklusive flyg och sjöfart med fartyg större än 5 000 brutto kommer i princip att förbjudas kring 2040. Ur det kortare perspektivet leder detta sannolikt till höga priser på utsläppsrätter samt till att det inte flyttas några utsläppsrätter från auktionering till MSR. Den globala nyttan av skärpningen (liksom effekterna på europeisk ekonomi) hänger i hög grad på att man lyckas begränsa koldioxidläckaget. Den föreslagna klimatrelaterade åtgärden i form av importavgifter (på el, cement, konstgödsel, järn och stål samt aluminium) utgör en sådan åtgärd för att förhindra läckage. Förhoppningsvis genomförs också ambitiösa klimatåtgärder i resten av världen som förhindrar att verksamheter flyttar i märkbar omfattning till andra länder.

Den begränsning i storlek på fartyg som föreslås inkluderas i handelssystemet kan i viss utsträckning leda till att det blir fler mindre och färre stora fartyg på vissa rutter som då inte inkluderas i utsläppssystemet.

I de konsekvensanalyser som genomförts av föreslagna förändringar av kommissionen beräknas transportkostnaderna totalt öka mellan 16 och 20 procent till år 2050. Transportkostnaden utgör dock en mindre andel av varuvärdet och för exempelvis järnmalm beräknas järnmalmspriset öka med knappt 2 procent till följd av ökad kostnad för sjöfart om hela transportkostnadsökningen antas föras vidare. Normalt fördelas kostnadsökningar mellan fler inblandade parter. För Sverige och andra länder med ett mer perifert läge än övriga EU-länder kan dock den ökade transportkostnaden bli något mer märkbar. Att vi under delar av året också har is i vissa farvatten ger oss i grunden en något högre transportkostnad. Det anges i konsekvensutredningen att Sverige tillhör gruppen mest utsatta länder med stor andel internationell handel som är beroende av sjöfart. Samtidigt ska det, enligt konsekvensutredningen, noteras att en kostnadsökning på gods och varor om 2 procent sällan är avgörande och också ligger inom en normal prisvariation beroende på andra (omvärlds)faktorer.

I detta sammanhang kan det också nämnas att Sverige sedan lång tid tillbaka har haft lägre skatter och avgifter för godstransporter jämfört med mer centralt belägna EU-länder. Genom att hålla (internaliserande) skatter och avgifter för trafiken på en låg nivå har man från Sveriges sida velat subventionera transportkostnaden och på så sätt tänkt sig öka svensk konkurrenskraft. Det är dock inte självklart att så blivit fallet.

Separat utsläppshandelssystem för vägtrafik och uppvärmning kan leda till fördelnings- och regionalpolitiska effekter i andra länder

Konsekvensanalysen visar att det nya systemet i vissa länder och för vissa grupper kan leda till energiprishöjningar med påtagliga fördelnings- och regionalpolitiska effekter. Effekterna på bränslepriserna har inte lika tydliga fördelningspolitiska konsekvenser som de höjda priserna på uppvärmningsenergi förväntas få främst i EU:s fattigaste medlemsstater.

Ur svenskt perspektiv har den föreslagna lösningen förmodligen små effekter. Sverige kan fortsatt sträva efter att sänka trafikens utsläpp med hjälp av reduktionsplikt, drivmedelsskatter, elektrifiering m.m. Lägre försäljning i Sverige av fossil bensin och diesel leder visserligen inte till lägre utsläpp inom den nya utsläppsbulle, men ger möjlighet för Sverige att fortsatt "överprestera" relativt ESR och löpande annullera de "överprestationer" relativt ESR som är inbyggda i det klimatpolitiska ramverket. Härtill får vi också in pengar för auktionerade utsläppsrätter.

Den föreslagna skärpningen av kravet på Sverige om att till år 2030 minska ESR-utsläppen med 50 procent mot tidigare 40 procent relativt år 2005, innebär dock att skillnaden mellan målet i det nationella klimatpolitiska ramverket och ESR-kravet minskar betydligt. Det minskar i sin tur effekten av fortsatta svenska annulleringar av överprestationerna relativt ESR. Den hastiga nedtrappningen av utgivningen av utsläppsrätter inom det nya utsläppshandelssystemet som föreslås, får ungefär samma konsekvenser som det förslag om förbud mot försäljning av fossila drivmedel som finns i utredningen "I en värld som ställer om" (SOU 2021:48). Utfasningen av fossila drivmedel sker dock först år 2044 i det här föreslagna systemet mot utredningsförslagets år 2040.

Undantagen i det föreslagna utsläppshandelssystemet för vägtrafik och uppvärmning kan leda till läckage och försvåra omställningen

En brist med förslaget är att det endast omfattar en del av den fossilbränsleanvändning som äger rum utanför ETS. Småföretag och jordbruk inkluderas inte, vilket kan orsaka koldioxidläckage. Hur ska man förhindra att fossila bränslen som utnyttjas inom någon av de berörda sektorerna inte bokförs som inköpta för något annat syfte? Lösningen inbjuder till fusk. Det rimliga vore att all fossilbränsleanvändning utanför nuvarande utsläppshandel inkluderades så att omställningen inte skjuts upp och fördras.

Vår höga klimatambition i dag ger oss viktigt handlingsutrymme framöver som flera andra länder inte har

Med det nya utsläppshandelssystemet införs i praktiken en ny skatt på drivmedel. Om politiken kan och vill nå en anpassning till klimatmålen utan att pumppriserna skjuter i höjden kan den svenska drivmedelsskatten sänkas. Då blir de inhemska utsläppsminskningarna mindre och priset på EU:s utsläppsrätter kan i någon mån höjas. I länder med lägre skatter på fossila bränslen än Sverige är möjligheterna att på detta sätt parera den nya utsläppshandelns prisseffekter mera begränsade. För vissa av dessa länder kommer de kompensatoriska åtgärder som föreslås inom ramen för de fonder som nu utökas eller nybildas därför vara väldigt viktiga för att klara av omställningen.

Flera flygförslag går på tvärs med CORSIA

Att besluta att intra-EES-trafik med flygbolag registrerade inom EES² inte behöver uppfylla CORSIA-krav strider mot den ICAO-resolution som CORSIA³ bygger på och som godkänts av EU:s medlemsstater. Enligt resolutionen omfattas all internationell trafik av ICAO-reglerna. Organisationen EU är dock formellt inte medlem av ICAO⁴ och är därmed inte heller formellt bunden av vare sig CORSIA-resolutionen eller andra ICAO-beslut. Samtliga EU:s medlemsstater är dock ICAO-medlemmar och ländernas regeringar måste godkänna kommissionens lagförslag för att de ska träda i kraft. Utan den förändring kommissionen föreslår skulle å andra sidan allt intra-EES-flyg löpa risk att tvingas betala för (delar av) sina utsläpp två gånger. Alternativet till kommissionens förslag är antagligen att plocka ut flyget ur ETS, vilket radikalt skulle försvaga omvandlingstrycket.

Hantering inom EU av förnybart flygbränsle – det må vara den nya kvotplikten eller inom utsläppshandeln – baseras på EU:s förnybartdirektiv, vars regler är uppbyggda på ett helt annat sätt än CORSIA-reglerna för "sustainable fuels". Om ingen av parterna ändrar på sina regler kommer drivmedels- och flygbolagen att för EU-anknutet, internationellt flyg tvingas hantera två helt olika system. Med den svenska reduktionsplikten adderas ett tredje system. Det är onödigt komplicerat.

I kommissionens förslag (artikel 11a och 12) regleras skyldigheten för flygbolag, registrerade i medlemsländerna, att lämna in kompensationskrediter inom CORSIA-systemet. Även om kommissionen föreslår att denna skyldighet inte ska gälla för intra-EES-flygningar, så kvarstår den vid de flygningar EES-registrerade flygbolag gör till, från

² EES inkluderar alla EU länder plus Island, Liechtenstein och Norge.

³ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

⁴ International Civil Aviation Organization är ett specialorgan inom FN.

och mellan flygplatser i länder utanför EES som deltar i CORSIA. I den föreslagna nya artikel 11a nämns fyra kategorier av kompensationskrediter som sägs kunna utnyttjas för att uppfylla kompensationskravet under CORSIA. Såvitt det kan bedömas uppfyller ingen av de utpekade kreditmodellerna fullt ut de villkor ICAO har satt upp för de s.k. "Eligible Emission Units" som accepteras som kompensationskrediter inom CORSIA under systemets pilotfas 2021-2023. För att den föreslagna EU-lagstiftningen ska vara förenlig med CORSIA-reglerna, krävs att ICAO:s råd eller kongress fattar beslut som öppnar för kommissionens förslag.

Det är viktigt att följa upp och utveckla systemet som sjöfartens klimatutsläpp ska baseras på

Som framgått tidigare ska sjöfartens klimatutsläppsrapportering hanteras på rederinivå och föreslås baseras på befintlig MRV-rapportering. MRV-regleringen öppnar i dag för olika metoder för att fastställa ett fartygs koldioxidutsläpp och det överläts i viss mån till enskilda fartygsägare och deras övervakningsorgan att bestämma vilken metod som ska väljas. Systemet har funnits och varit i bruk sedan ett par år tillbaka och det finns ett behov av att parallellt med att det nu används arbeta med att följa upp och utveckla systemet.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Anders Ljungberg. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Gunnar Eriksson deltagit.

Mattias Viklund
Generaldirektör