

Klimat- och näringslivsdepartementet

Er referens
KN2023/02736**Diarienummer**
Utr 2023/27
Datum
2023-04-25

Promemorian Förslag på lagändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över ovannämnda remiss.

Förslaget är resultatet av ett uppdrag från regeringen till Naturvårdsverket att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar för att genomföra de ändringar av direktiv (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter som förväntas antas under april 2023. I uppdraget till Naturvårdsverket har ingått att:

- Föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft den 1 januari 2024 för att uppfylla det reviderade direktivets krav.
- Genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna.

Bakgrunden är de förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS, som EU-kommissionen presenterade den 14 juli 2021 som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, dvs. Fit for 55-paketet. En preliminär politisk överenskommelse om förändringarna i EU ETS slöts i december 2022. Innehållet i remissen rör skärpningen av det befintliga utsläppshandelsdirektivet inklusive förändringar för flyget och en utökning för att inkludera sjöfart. De delar som rör byggnader, vägtransporter och viss industri ingår inte.

De EU-lagstiftningsakter som berörs är dels utsläppshandelsdirektivet, dels EU MRV-förordningen som rör övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Utsläppshandelsdirektivet är i huvudsak genomfört i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Förslaget i remissen rör de ändringar i lagen som bedömts vara nödvändiga för att kunna genomföra förändrad EU-lagstiftning. Förslag som gäller förordningen kommer Naturvårdsverket att redovisa i slutet av maj.

Merparten av regleringen gällande det globala styrmedlet Corsia, som syftar till att begränsa utsläppen av växthusgaser från internationell civil luftfart, föreslås placeras på förordningsnivå, men vissa ändringar i lagen bedöms vara nödvändiga. När det gäller sjöfart ingår enligt utsläppshandelsdirektivet sådan sjöfart som omfattas av EU MRV-förordningen, med några undantag. Kompletterande bestämmelser till EU MRV-förordningen föreslås nu införas i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Huvudsyftet med förändringarna i EU ETS är att EU ska uppnå sitt klimatmål till år 2030 om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent jämfört med 1990.

Förslagets konsekvensbedömning pekar på risk för så kallat koldioxidläckage för sjötransportverksamheterna, men en ny regel i utsläppshandlingsdirektivet syftar till att motverka detta. Förslaget lyfter även risken om överflyttning till andra trafikslag med högre utsläpp eller till mindre fartyg som inte omfattas av regleringen. Hänvisning görs till en studie från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) som bedömer att de ökade kostnaderna för sjötransporter bara innebär små överflyttningar till landbaserade trafikslag men en större risk för överflyttning till mindre fartyg för att kringgå EU ETS, vilket därmed leder till minskad utsläppseffektivitet. Trafikanalys delar därvid VTI:s bedömning.

Förslaget pekar på vissa ökade administrativa kostnader för företag. Förändringar i utsläppshandelsdirektivet förväntas enligt förslaget också innebära att priset på utsläppsrätter höjs vilket ger högre kostnader för berörda företag. Samtidigt skapar ändringarna ekonomiska incitament som kan gynna företag som investerar i minskade utsläpp av växthusgaser. För flygverksamhet nämns att kostnaderna ökar på grund av att gratistilldelningen av utsläppsrätter fasas ut till 2026, att omfattningen för EU ETS utökas något och på grund av Corsia. Storleksordningen på kostnaderna bedöms bero på kommande utformning av detaljerade regler i EU-kommissionens delegerade akter och genomförandeakter.

Förändringarna i utsläppshandelsdirektivet och EU MRV-förordningen förväntas innebära vissa utökade uppgifter för staten, främst på grund av inkluderingen av sjöfarten.

Konsekvenser för sjöfarten

Naturvårdsverket lyfter att VTI och Lighthouse har studerat de ekonomiska konsekvenserna av inkludandet av sjöfarten i EU ETS ur ett svenskt perspektiv, med avseende på kostnaderna för utsläppsrätter. VTI:s modelleringar visar bland annat att kostnadsökningarna är beroende av fartygssegment. Lighthouse bedömer att bränslekostnaderna för bunkring av bränsle i Sverige kan öka med ca 70–80 procent vid ett pris på 100 EUR per ton koldioxid, men att detta inte påverkar företagens samlade logistikkostnader i någon större utsträckning.

Ökade kostnader på kort sikt

VTI:s bedömning om små logistikkostnader kan enligt VTI själva vara en långsiktig effekt, då "anpassningar som görs till högre bränslekostnader leder till att kostnadseffekten dämpas" (VTI, sid 10). Enligt Trafikanalys kan dock kostnaderna sannolikt öka på kort sikt på grund av dyrare bränsle, innan sjöfarten till fullo har gjort sina Anpassningar. Detta kan innebära att de första åren med EU ETS för sjöfarten kan medföra viss pristurbulens.

Priset på utsläppsrätter är idag (april 2023) cirka 100 EUR men kommer sannolikt att öka ytterligare i pris. På ett år har priset ökat cirka 23 procent och det senaste halvåret har priset ökat med cirka 45 procent.¹

¹ [EU Carbon Permits - 2023 Data - 2005-2022 Historical - 2024 Forecast - Price - Quote \(tradingeconomics.com\)](https://tradingeconomics.com)

Sjöfartens kostnader beror på övervältringsmöjligheter

VTI tar upp i sin analys att sjötransporterna är relativt oelastiska, vilket betyder att godset inte så lätt flyttas över till land eller andra trafikslag som en följd av högre kostnader för sjöfarten (VTI Rapport 1156, sid 9). Det betyder å andra sidan att kostnaderna ligger kvar på sjöfarten, i den mån kostnaderna inte kan övervältras på transportköpare (kunder) och konsumenter.

Naturvårdsverket diskuterar inte möjligheterna för sjöfartsföretagen att övervältra ökade kostnader på transportköpare och konsumenter. Eftersom det här är ytterligare kostnader som drabbar alla redare i aktuella segment torde möjligheterna att föra över kostnaderna på varuägarna vara relativt goda, så länge man lyckas anpassa sig och effektivisera verksamheten i samma omfattning som konkurrenterna. Det kan i sin tur betyda att konsumentpriserna i någon mån ökar och att ökningen kan skilja sig åt i olika varugrupper.

Naturvårdsverket tar upp risken att varor lastas om till mindre fartyg under 5 000 brutto som inte omfattas av reglerna. Möjligheterna till (och kostnaderna för) omlastning kan skilja sig åt mellan olika varugrupper och kan i någon mån försvåra möjligheterna att för större fartyg att föra över höjda kostnader på kund.

Risken för omlastning till mindre fartyg (och sämre miljöeffektivitet) och det faktum att en inte obetydlig del av sjöfartens utsläpp sker från fartyg som är mindre än 5 000 brutto gör det angeläget att försöka inkludera även fartyg under 5 000 brutto i systemet.² Trafikanalys vill lyfta det som VTI i sin analys tar upp, nämligen att risken för övervältring till mindre fartyg minskar om EU tydligt signalerar att även de mindre fartygen på sikt kommer att inkluderas i systemet. De mindre lastfartygens inlemmande i handelssystemet kommer att ses över 2026.³

I Trafikanalys underlag till klimathandlingsplan (Rapport 2022:14) föreslår vi en utredning beträffande utformning av en nationell reglering av reduktion av växthusgasintensitet i drivmedel för fartyg upp till och med 5 000 brutto som angör svenska hamnar.⁴ Det finns nu anledning att bereda det förslaget vidare.

Alternativa bränslen kan ge alternativa utsläpp

Svensk sjöfart använder idag i viss mån alternativa bränslen och branschföreningen Svensk Sjöfart säger sig välkomna de nya reglerna och menar att svenska rederier ligger i framkant i omställningen.⁵

Det ökade priset på utsläppsrätter och därmed ökade kostnader gör att alternativa bränslen blir mer intressanta att använda för fartygen. Det kan betyda en ökad efterfrågan på biobränslen som metanol, ammoniak, vätgas etc. Mängden utsläppsrätter

² Enligt VTI Rapport 1156 utgör fartyg på minst 5000 brutto 56 procent av fartygsflottan, men de står för 78 procent av koldioxidutsläppen från godssjöfarten (s 9). [VTI rapport 1156 \(diva-portal.org\)](https://www.diva-portal.org)

³ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>

⁴ https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2022/rapport-2022_14-forslag-som-leder-till-transportsektorns-klimatomställning.pdf

⁵ [FuelEU Maritime klart: "EU:s överenskommelse är ett steg i rätt riktning" | Svensk Sjöfart \(sweship.se\)](https://www.sweship.se)

kommer successivt att minska, vilket bidrar till högre pris per utsläppsrätt och därmed ökade kostnader för sjöfarten, och en ökad efterfrågan på alternativa bränslen.

I och med att koldioxid, metan och dikväveoxid tas upp som växthusgaser, kan sjöfarten även komma att börja använda mer av andra bränslen vilket medför utsläpp av andra ämnen, som kan ha hälsopåverkande effekter. Det bör finnas en beredskap för denna långsiktiga effekt på sjöfartens bränsleanvändning.

Sjöfartens ökade kostnader för EU ETS gör det också angeläget att öka möjligheterna för fartyg att använda el vid kaj i olika hamnar.

Konsekvenser för flyget

Naturvårdsverkets konsekvensutredning fångar de viktigaste effekterna för flyget. I tillägg till dessa kan vi konstatera att luftfart, i likhet med sjöfart, är en mycket internationellt orienterad verksamhet vilket får till följd att även styrmedlen bör vara internationella. Inte minst brukar flygbranschen utifrån konkurrensskäl förorda internationella styrmedel framför nationella särregleringar. Med 115 medverkande länder är Corsia ett sådant internationellt styrmedel som, åtminstone inledningsvis, inte har några större effekter på utsläppen av växthusgaser. EU ETS är ett betydligt kraftfullare styrmedel som dock inte omfattar lika många länder. Vi kan dock notera att den geografiska räckvidden för EU ETS ökar något när även flyg från Sverige till Kanarieöarna och Madeira kommer att inkluderas i handeln (undantaget för flyg till EU:s yttre randområden tas bort).

Naturvårdsverket berör inte frågan om läckage när det gäller flyg. Utifrån svensk horisont kan vi inte se att de föreslagna skärpningarna gällande mängden utsläppsrätter skulle medföra någon risk för läckage. Om även flygningar till och från EES-området kommer att inkluderas i framtiden kan det finnas en risk att stora flygnav inom EES-området missgynnas och att det uppkommer läckage vid interkontinentala flygningar. Exempelvis kan flygningar från Sverige till Asien som inte är direkta i större utsträckning gå via Istanbul (utanför EES) eller gulfstaterna i stället för Helsingfors eller Frankfurt (inom EES). Hur betydelsefullt detta eventuella läckage är för helheten behöver analyseras vidare inför en eventuell utvidgning av EU ETS efter år 2026.

Synpunkter på lagtexten

I lagtexten (2§) används begreppet "*icke-koldioxideffekter*" som är en direktöversättning från direktivets "*non-CO₂ aviation effects*". Vi föredrar att begreppet "höghöjdseffekter" används istället eftersom det är mer vanligt förekommande i svenska texter.

Beträffande 3§ föreslås en ändring som innebär att alla stationära anläggningar som ägnar sig åt verksamheter som anges i bilaga, ska omfattas av den svenska lagen, oavsett om anläggningen orsakar utsläpp eller ej. Beträffande flyget i 4§ föreslås däremot att förbehållet "*som ger upphov till utsläpp av växthusgaser*" ska behållas. Detta påverkar inte någonting i nuläget, men kan komma att göra det med framtida introduktion av elflyg, vätgasflyg etc. Motsvarande förbehåll finns för sjöfarten.

Det är inte enkelt att överblicka konsekvenserna av själva förslaget till lagändring bland annat då ändringar i förordningen tillkommer och föreskrifter ska tas fram. Trafikanalys

har tidigare belyst konsekvenser av EU-kommissionens förslag i ett remissvar från 2021.⁶

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Lisa Eriksson. Backa Fredrik Brandt, Björn Olsson, Anders Ljungberg och avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i ärendets beredning.

Mattias Viklund
Generaldirektör

⁶ [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 \(dnr M2021/01389\) \(trafa.se\)](#)