



Remissvar

Dnr 2021–270

2021-09-15

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG avseende luftfart

M2021/01389

Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att kommentera Europeiska kommissionens förslag som omfattar: 1) ändringar relaterade till EU:s system för handel med utsläppsrätter, 2) revideringar av den så kallade marknadsstabilitetsreserven samt 3) regelverk för bland annat rapportering av koldioxidutsläpp från sjöfart. Slutligen har KI också givits möjlighet att kommentera förslaget som omfattar: 4) ändringar av EU:s system för handel med utsläppsrätter med avseende på luftfart. KI har valt att kommentera delar av 1) och 2) samt, på ett övergripande plan, 4).

#### **SAMMANFATTNING**

På grund av att textmaterialets omfattning och komplexitet, samt den relativt korta svarstiden, har KI inte haft möjlighet att utförligt granska de tillhörande konsekvensanalyserna. Kommentarererna i det här remissvaret berör därför huvudsakligen lagförslaget. KI finner att lagförslaget återkommande präglas av svårtydda och vaga formuleringar som gör det svårt att mer detaljerat bedöma vilka effekter ändringarna får. På ett generellt plan är KI positivt till flera av de övergripande förändringar som föreslås, exempelvis att målnivån skärps inom EU ETS och att byggnader och vägtransporter ska omfattas av ett nytt EU-övergripande system för handel med utsläppsrätter. KI ställer sig emellertid tveksamt till hur kommissionen avser att realisera flera av dessa förändringar, exempelvis det förslag till utsläppshandel för byggnader och vägtransporter. Förslaget innebär att detta nya utsläppshandelssystem ska omfattas av ESR, något som kan få icke-önskvärda effekter om inte de rätta kopplingarna mellan dessa sektorer etableras.

## CENTRALA REVIDERINGAR AV EU ETS OCH MSR (PUNKT 1 OCH 2)

### Skärpt målnivå, bibehållen MSR

För att bidra till EU:s intensifierade klimatpolitik föreslås en skärpning av målet för utsläpp inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Därför stramas den linjära reduktionsfaktorn upp, kombinerat med en engångsannullering av utsläppsrätter.

Vidare föreslår kommissionen att marknadsstabilitetsreserven (MSR) ska vara kvar, men revideras.<sup>1</sup> Skälet till revideringen förefaller vara att förstärka reservens stabiliserande effekt. MSR:en och annulleringsmekanismen<sup>2</sup> utgör tillsammans en mycket komplex konstruktion och effekterna av de föreslagna förändringarna är svåröverskådliga. Rimligen medför revideringen att antalet rätter som annulleras blir större. Vilka effekter som revideringarna mer exakt kan få över tid kräver dock djupare kvantitativ analys. Klart är att ännu en gång ändras förutsättningarna för handeln med utsläppsrätter, vilket går tvärse mot argumentet att skapa långsiktiga spelregler och förutsägbarhet för marknadsaktörerna.<sup>3</sup>

Antalet utsläppsrätter i omlopp är fortsatt stort och det kan finnas skäl till att administrativt minska antalet. KI är dock tveksamt till att det ska ske via en komplicerad och svåröversägbart konstruktion som kombinerar en marknadsreserv och en annulleringsmekanism. Enkla och kontinuerliga engångsannulleringar är mer transparenta och förutsägbara, vilket minskar osäkerheten på marknaden.

### Sjöfart

En väsentlig andel av sjöfartens utsläpp inom EU, och till viss del utanför, föreslås ingå i EU ETS. Utsläppen ska inkluderas successivt och från 2026 måste 100 procent av utsläppen täckas av utsläppsrätter.<sup>4</sup> På ett generellt plan är KI positivt till förslaget, eftersom det bidrar till kostnadseffektiv utsläppsminskning inom EU.

Samtidigt leder förslaget till att sjöfarten får höjda kostnader, vilket kan påverka exporttunga branscher negativt. Detta förstärks av att kommissionens förslag till nytt energiskattedirektiv slopar sjöfartens rådande undantag från bränslebeskattning<sup>5</sup> och planerna på att införa en reduktionsplikt för sjöfart.<sup>6</sup> KI ser det som angeläget att Sverige i närtid genomför en kvantitativ analys av förslagets samlade effekter på den svenska ekonomin.

---

<sup>1</sup> Om antalet utsläppsrätter i omlopp (TNAC) uppgår till högst 1 096 miljoner föreslås skillnaden mellan det faktiska antalet i omlopp och det övre tröskelvärde om 833 miljoner matas in i MSR (alltså maximalt  $1\ 096 - 833 = 263$  miljoner utsläppsrätter). Detta för att minska risken för de tröskeleffekter som inmatningen kan orsaka när TNAC:en ligger nära 833 miljoner. Dessutom höjs inmatningstakten från 12 till 24 procent till 2030 om TNAC:en ligger över 1096 miljoner utsläppsrätter. Vidare föreslås att MSR får innehålla max 400 miljoner utsläppsrätter, samt att utmatningen från reserven ska höjas från 100 till 200 miljoner utsläppsrätter när TNAC:en går under den lägre tröskeln om 400 miljoner.

<sup>2</sup> Innebär att ett visst antal utsläppsrätter i reserven annulleras från 2023 (*invalidation rule*).

<sup>3</sup> I förslaget (COM(2021) 551 final, s 3) står att läsa: "*The mechanism must preserve regulatory stability and ensure long-term predictability.*"

<sup>4</sup> De utsläppsrätter som inte behövs för att täcka utsläpp under infasningsperioden föreslås annulleras.

<sup>5</sup> Se KI:s remissvar "Europeiska kommissionens förslag till Energiskattedirektiv", Dnr. 2021-272.

<sup>6</sup> I ett tidigare remissvar har KI kommenterat behovet av att införa reduktionsplikten på en del av EU ETS (FuelEU Maritime) och efterlyser där en djupare analys av samspelet mellan reduktionsplikten för sjöfart och EU ETS, se KI:s remissvar "Europeiska kommissionens förslag FuelEU Maritime", Dnr 2021-265.

### **Öronmärkta auktionsintäkter**

En större andel av auktionsintäkterna ska finansiera olika fonder, exempelvis Innovationsfonden. KI tolkar detta som att kommissionen bedömer att EU ETS inte i tillräcklig utsträckning ger incitament att utveckla ny lågutsläppande teknik. Givet att innovationsrelaterade marknadsmisslyckanden förekommer kan innovationspolitik vara motiverat som komplement till EU ETS. KI ställer sig dock tveksamt till att detta bäst åstadkoms via fondutbetalningar. Dels är det inte självklart att fondmedel fördelas till åtgärder som är additiva, dels är det inte självklart att fondmedlen fördelas effektivt även om de går till additiva åtgärder.

### **Villkorad fri tilldelning**

Enligt förslaget ska gratis tilldelning av utsläppsrätter betingas på åtgärder för utfasning av fossila bränslen i syfte att öka incitamenten att använda koldioxidsnål teknik (s 17). Anläggningar som omfattas av skyldigheten att genomföra energikartläggningar måste genomföra de energieffektiviserande och energibesparande rekommendationer som oberoende och certifierade energikartläggare kommer fram till.

KI anser det olyckligt att kommissionen blandar energi- och klimatpolitik. Det ligger i företagens intresse att vid givna energipriser minimera kostnaderna för att vara konkurrenskraftiga, och därför att hushålla med energi. Att tvinga företag att genomföra ytterligare specifikt utpekade åtgärder leder därför sannolikt till en kostnadsineffektiv energianvändning med ingen extra klimatnytta eftersom berörda aktörer redan omfattas av EU ETS.

### **ETS2: byggnader och vägtransporter**

Kommissionen föreslår att uppvärmning av byggnader och vägtransporter ska ingå i ett nytt system för handel med utsläppsrätter (härefter benämnt ETS2). KI är i grunden positivt till att fler sektorer i högre grad omfattas av EU-gemensam klimatpolitik, men finner potentiella risker med en konstruktion där utsläppen från byggnads- och transportsektorn ska täckas med utsläppsrätter i ETS2, men fortsatt ingå i ESR-sektorn.

Visserligen är kommissionens förslag ett bättre alternativ än att sektorerna infogas i EU ETS samtidigt som utsläppen fortsatt bokförs i ESR – ett alternativ KI i tidigare analys starkt avrått från eftersom det riskerar leda till kontraintuitiva och oönskade utfall.<sup>7</sup> Den konstruktion som föreslås är emellertid inte heller utan problem.<sup>8</sup>

Handeln med utsläppsrätter inom ETS2 sker mellan privata aktörer. Deras val att handla grundas på strikt företagsekonomiska överväganden. Eftersom utsläppen från ETS2 fortsatt ska ingå i ESR påverkar dock handeln även förd politik i enskilda medlemsländer. Varje medlemsland ska, genom nationell politik, uppfylla sitt ESR-beting. Utgångspunkten är att den nationella politik som används är den som det enskilda landet uppfattar som bäst lämpad. Det faktum att det finns två typer av aktörer – privata såväl som statliga – som inte nödvändigtvis har samma incitament, kan skapa problem givet hur förslaget är konstruerat.

---

<sup>7</sup> Se Konjunkturinstitutet (2021) "Potentiella klimatåtgärder inom ramen för EU:s system för utsläppshandel", Specialstudie 2021:10 och analysen kring "Scenario 5".

<sup>8</sup> Denna konstruktion motsvarar "Scenario 4" i Konjunkturinstitutet (2021), se fotnot 7.

KI tolkar kommissionens förslag som att utsläppsrätter i ETS2 inte automatiskt ska följas av ESR-enheter.<sup>9</sup> Det vill säga, om exempelvis utsläppen från vägtransporter i ett medlemslands minskar och en utsläppsrätt i ETS2 därför frigörs och säljs till en bränsledistributör i ett annat medlemsland, vars ESR-utsläpp då ökar, så följer inte motsvarande frigjord ESR-enhet i säljarlandet nödvändigtvis med till det köparlandet. Avsaknaden av sådan automatisk skuggning medför utmaningar för handelssystemet. I någon mening grundar sig detta i både säljarlandets regering och köparlandets bränsledistributör anser sig förfoga över samma utsläppsenhet.

En relevant fråga är vad konstruktionen innebär för konsekvenserna av att Sverige går före och kraftigt sänker sin inhemska transportsektors utsläpp. Om Sverige annullerar de ESR-enheter som därigenom frigörs minskar det totala utsläppsutrymmet för den samlade ESR-sektorn. Men det får konsekvenser även utanför Sverige. Sveriges ambitiösa klimatpolitik minskar de svenska bränsledistributörernas behov av utsläppsrätter i ETS2 och de får ett överskott av utsläppsrätter, ett överskott som de då vill sälja. Om bränsledistributörer i ett annat medlemsland köper dessa för att öka sina utsläpp måste regeringen i köparlandet genomföra någon form av motåtgärd för att inte riskera att överskrida sitt ESR-mål. Detta eftersom importen av ETS2-rätter inte åtföljs av några ESR-enheter. De senare har ju Sverige annullerat.

Köparlandets regering har i ett sådant läge tre alternativ; 1) öka sitt utsläppsutrymme, till exempel genom att köpa ESR-enheter från något annat land, 2) minska utsläppen i sin övriga ESR-sektor, till exempel genom skärpt nationell styrning mot jordbruket, och/eller 3) minska utsläppen i sin egen ETS2-sektor, till exempel genom skärpt nationell styrning mot vägtransporter.

Alternativ 1) kräver att något annat land vill sälja ESR-enheter. I det enskilda fallet kan handel mycket väl tänkas uppstå, men på ett EU-övergripande plan är hela ESR-sektorns utsläpp begränsat av det samlade ESR-målet. Alternativ 1) är i det avseendet inskränkt.

Alternativ 2) innebär att utsläppsrättshandeln ”tvingar” det importerande landets regering till en omallokering av utsläppsbetinget inom sin ESR-sektor. Detta innebär sannolikt att relativt kostsamma åtgärder behöver vidtas inom landets övriga ESR-sektor. Om så inte vore fallet borde landet i fråga, genom sin nationella politik, valt den resulterande fördelningen mellan ETS2 och övriga ESR redan i utgångsläget. Givet detta leder utfallet således inte till kostnadseffektiva utsläppsminskningar.<sup>10</sup>

Alternativ 3), där köparlandet begränsar utsläppen från sin egen ETS2-sektor, skapar en svåröverblickbar dynamik. Landets regering vidtar då åtgärder som motverkar de privata incitamenten hos bränsledistributörerna. Ett sådant statligt agerande kan tänkas minska den privata viljan att handla med utsläppsrätter, vilket i sin tur motverkar handelssystemets möjlighet att bidra till att utsläpp minskar på ett kostnadseffektivt sätt.

---

<sup>9</sup> Det är utifrån denna remiss svårt att få en överblick över exakt hur konstruktionen är tänkt att utformas. Utifrån konsekvensanalysen (s 59-60) i förslaget om ny bördefördelning, COM(2021) 555 final, verkar det dock som att handeln med ETS2-rätter inte är tänkt att automatiskt skuggas av ESR-enheter.

<sup>10</sup> På exempelvis s 8 i lagförslaget står att läsa: "As a carbon market, the EU ETS incentivizes emission reductions to be made by the most cost-efficient solutions first across the activities it covers, achieving greater efficiency by virtue of its scale. Implementing a similar measure nationally would result in smaller, fragmented carbon markets, risking distortions of competition and likely lead to higher overall abatement costs. The same logic holds for the extension of carbon pricing to new sectors."

Samtliga av ovanstående alternativ åsamkar köparlandet kostnader utöver kostnaden för ETS2-utsläppsrätterna. Ett sätt för köparlandets regering att undvika dessa kostnader är att på något sätt se till att landets bränsledistributörer inte köper utsläppsrätter som inte har säkerställt ett reellt utsläppsutrymme genom skuggning av motsvarande mängd ESR-enheter. Om alla EU-länder gör så finns ingen efterfrågan på svenska utsläppsrätter om ESR-enheterna har annullerats.

Motsvarande situation uppstår om ESR-enheter används för att täcka underskott i den svenska LULUCF-sektorn. Med det LULUCF-beting för koldioxidupptag som kommissionen föreslår för Sverige (COM(2021) 554 final) går det inte att utesluta att det kan behövas.

Sammantaget, effekterna av att införa ETS2 i enlighet med kommissionens förslag är svåra att överblicka och kräver djupare analys. En möjlighet att undvika flera av de svårigheter som KI menar är förknippade med det liggande förslaget är att låta ETS2-utsläppsrätter automatiskt skuggas av ESR-enheter.<sup>11</sup> Med en sådan konstruktion skulle ytterligare utsläppsminskningar inom svensk transportsektor bidra till nationella mål men inte till någon minskning av EU:s samlade ESR-utsläpp. Sverige kan emellertid ändå påverka dessa genom att även köpa upp och annullera utsläppsrätter motsvarande de ytterligare utsläppsminskningar som genomförs. Därmed skulle den svenska politiken leda till lägre totala ESR-utsläpp samtidigt som kostnaden för detta hamnar i Sverige snarare än att tvinga andra medlemsländer till kostsamma motåtgärder.

Ett intressant alternativ vore att lyfta ut ETS2 ur ESR helt och hållet. Därmed skulle ovanstående problematik helt och hållet kunna undvikas. För att svenska extraåtgärder mot ETS2 ska sänka de globala utsläppen krävs emellertid att Sverige köper och annullerar utsläppsrätter. På sikt kan det vara önskvärt att föra in ETS2 i det befintliga EU ETS. Dessa alternativ är dock även de förknippade med potentiella problem och utgör tämligen stora förändringar av den befintliga politiken. Ytterligare analys behövs således.

### **Införandet av en MSR i ETS2**

Kommissionen anger följande skäl till att införa en marknadsstabiliseringsreserv (MSR) för det nya handelssystemet (s 22):

*“To address the risk of an imbalance between supply and demand, a Market Stability Reserve will also operate for the new emissions trading for road transport and buildings, with allowance intakes and releases based on the thresholds for the surplus of allowances in that market. [...] In order to address the potential risk of excessive price volatility, measures are established to allow for release of additional allowances from the MSR. However the triggering mechanism for this additional release will be based on the increase in the average allowance price and not on the surplus of allowances in the market.”*

KI gör tolkningen att kommissionen genom att införa en MSR i ETS2 både önskar ta höjd för en potentiell obalans mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter, men även risken för höga utsläppsrättspriser. Det sistnämnda förefaller förklara varför kommissionen även föreslår en ”framgång” auktionering i systemets inledande skede (s 34):

---

<sup>11</sup> På liknande sätt som skedde med utsläppsrätterna inom EU ETS under handelsperioden 2008-12.

*"In order to ensure a smooth start to emissions trading in the buildings and road transport sectors and taking into account the need of the regulated entities to hedge or buy ahead allowances to mitigate their price and liquidity risk, a higher amount of allowances should be auctioned early on."*

Att "backloading" och MSR:en infördes i EU ETS syftade till att korrigera för en historiskt generös tilldelning av utsläppsrätter, med låga utsläppsrättspriser som följd. De båda åtgärderna verkade i samma riktning, det vill säga bidrog till färre utsläppsrätter i omlopp. Det är dock inte uppenbart varför reserven i ETS2 kombineras med "frontloading", en framtung auktionering, eftersom dessa två verkar i motsatt riktning.

Kraftigt varierande priser kan medföra osäkerhet för marknadsaktörer, men att försöka lösa detta med en komplex mekanism vars effekter är svåröversäglbara medför osäkerhet i sig självt och är därför något som KI ställer sig ytterst tveksam till.

KI finner det också oklart om tanken är att MSR:en ska kompletteras med en annulleringsmekanism eller en engångsannullering 2031 och/eller om tanken är att MSR:en helt ska upphöra 2031. Kommissionen anger (COM(2021) 551 final, artikel 1a(3), s 59):

*"By 1 January 2031, the allowances referred to in this paragraph that are not released from the reserve shall no longer be valid." (Vår understrykning.)*

Svårigheter att tyda ovanstående och andra lydelse i direktivet om ändring av direktiv 2003/87/EG anser KI vara beklagligt. Detta eftersom samhälleliga effekter av detta förslag och förslag i andra delar av ändringsdirektivet är villkorade på hur de exakt formuleras.

#### **Arbetsmaskiner omfattas inte av ETS2**

ETS2 omfattar enligt förslaget inte utsläpp från arbetsmaskiner. KI menar att det skulle finnas en logik i att ändra detta så arbetsmaskiner betalar för sina utsläpp på motsvarande sätt som vägtransporter. Det skulle dessutom rimligen förenkla administrationen och övervakningen av systemet. KI anser att en förändring av systemet som ger möjlighet för medlemsländer att på frivillig basis föra in arbetsmaskiners utsläpp i ETS2 bör undersökas tillsammans med vilka konsekvenser det skulle få.

#### **ÄNDRINGAR MED AVSEENDE PÅ LUFTFART (PUNKT 4)**

Som påpekades inledningsvis har KI också givits möjlighet att kommentera föreslagna ändringar av EU ETS med avseende på luftfart. KI lämnar ett par kommentarer av mer övergripande karaktär.

Ändringsdirektivet med avseende på luftfart syftar inte bara till att luftfart ska bidra ytterligare till EU:s åtagande i Parisavtalet utan också till att anpassa EU:s flyg till Corsia:s regelverk. Anpassningen till Corsia förefaller gälla både passagerarflyg och godsflyg.<sup>12,13</sup>

---

<sup>12</sup> "CORSA aims to address any increase in total CO2 emissions from international civil aviation using the average annual emissions between 2019 and 2020 as reference. With the exceptions of humanitarian, medical and firefighting flights, all international civilian operations of aeroplanes are covered by CORSA, including for example scheduled and non-scheduled flights, passenger and cargo flights, training and maintenance flights, as well as general aviation and private jets." Se IATA:s "Corsia-manual" (s 6), [www.iata.org/contentassets/fb745460050c48089597a3ef1b9fe7a8/corsia-handbook.pdf](http://www.iata.org/contentassets/fb745460050c48089597a3ef1b9fe7a8/corsia-handbook.pdf).

<sup>13</sup> Detta bekräftas i COM (2021) 567 final (artikel 1) som specificerar vilka flygningar som ska vara undantagna från utsläppsrelaterade regelverk. Undantagna är exempelvis militär-, brand-, och sjuktransporter med flyg.

### **Ökad auktionering och parallellt införd reglering**

Kommissionen föreslår minskad fri tilldelning av utsläppsrätter till luftfart. Gratistilldelningen ska ersättas med auktionering så att 25, 50, 75 och 100 procent av tilldelningen ska auktioneras år 2024, 2025, 2026 respektive 2027. KI menar att en sådan snabb infasning av auktionerade utsläppsrätter kan ha en negativ påverkan på flygsektorn, som redan har stora problem på grund av coronapandemin. Situationen kompliceras av att kommissionen också föreslår en förordning för reduktionsplikt för flygsektorn (ReFuelEU Aviation). I ett tidigare remissvar<sup>14</sup> har KI kommenterat förslaget till denna förordning och konstaterar att en viktig fråga som bör utredas vidare är hur förslaget förhåller sig till EU ETS. Om det är reduktionsplikten som binder är det den som avgör vilken bränsleblandning som används. Är priset på utsläppsrätter tillräckligt högt binder EU ETS, vilket ger motiv till en bränsleblandning som är mindre fossilintensiv än vad reduktionsplikten kräver.

### **Inkluderandet i TNAC:en**

TNAC:en föreslås omfatta flygets efterfrågan på utsläppsrätter. KI ser inte någon anledning till att flyget inte ska räknas in i TNAC:en och har således inget att invända mot detta. KI noterar att konsekvensen av lösningen är att en minskning av utsläppen från flyg inom EU, till exempel genom en flygskatt, kan ha en direkt effekt på de totala utsläppen. Sådana åtgärder kan öka TNAC:en, medföra att fler rätter matas in i reserven och sedermera automatiskt annulleras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Pelle Marklund och Svante Mandell deltagit.

Urban Hansson Brusewitz  
Generaldirektör

---

<sup>14</sup> Se KI:s remissvar "Europeiska kommissionen förslag ReFuelEU Aviation", Dnr 2021-264.