



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande
2021-09-15

Beteckning
500-34250-2021

Sida
1(4)

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om ändring av direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen

(Er beteckning: M2021/01389)

Länsstyrelsen Västra Götaland yttrar sig över EU:s remiss 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, förordning (EU) 2015/757 och direktiv 2003/87/EG avseende luftfart.

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till remissens förändringar av EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS). Förändringarna är en viktig del i EU:s möjlighet att nå sina klimatmål. Länsstyrelsens övergripande synpunkter är:

- EU:s klimatpaketet är sannolikt det mest ambitiösa en kontinent har. Ändå är Länsstyrelsens bedömning att det kan komma att krävas ytterligare skärpningar för att nå Parisavtalets ambitionsnivå samt Sveriges och regionens klimatmål.
- Det är positivt att utsläppstaket i EU ETS föreslås minska i ökad takt och att den fria tilldelningen av utsläppsrätter ska tas bort. Den fria tilldelningen bör dock tas bort redan i samband med att ”klimattullar” (CBAM) införs 2026.
- Länsstyrelsen stödjer att sjöfarten ska ingå i EU ETS. Globala målsättningar och krav på sjöfarten inom IMO är helt otillräckliga för att nå Parisavtalet. Sjöfartens introduktion i EU ETS är därför extra angelägen.
- Skärpningar för flyget inom EU ETS är välkomna, men snabbare utfasning av den fria tilldelningen av utsläppsrätter krävs. Införandet av ICAO:s globala styrmedel (CORSIA) motiverar att flyg med destinationer utanför EU bör ingå i EU ETS beroende på hur CORSIA utvecklas.
- Länsstyrelsen vill understryka att ICAO:s ambitioner sannolikt är otillräckliga och EU måste ställa högre globala krav och kunna agera snabbt. Förslaget bör tydligare väga in risker med höghöjdseffekten, flygets ökande utsläpp (bortsett från pandemin) och flygets stora konsumtionsbaserade utsläpp i rikare länder.
- Länsstyrelsen avråder från ett handelssystem för vägtransporter och byggnader, bland annat då det skapar en otydlighet gällande ansvarsfördelning. Att så olika system som ESR och ETS ska interagera innebär ytterligare en otydlighet. Se vidare Länsstyrelsens svar på *remiss om ändring av direktiv om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp* (dnr:M2021/01390)

- EU ETS bör ta med potentialen för negativa utsläpp om bio-CCS används på anläggningar som släpper ut biogen koldioxid. Möjligheten att bidra till EU:s klimatmål med bio-CCS är betydande, men incitament saknas idag.

Synpunkter på remissens förslag

Förändringar av EU ETS en viktig del i ett nödvändigt klimatpaket

Länsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till förslagen om skärpningar och utvidgning av EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS). Förändringen av EU ETS är en mycket viktig del i EU:s klimatpaket ”Fit for 55”. Hela klimatpaketet är tänkt att sammantaget ge tillräcklig minskning av utsläppen för att kunna nå EU:s skärpta klimatmål om att minska utsläppen av växthusgaser med 55 procent till 2030, jämfört med 1990. Och på sikt också möjliggöra att nå målet om ett klimatneutralt EU år 2050. Andra viktiga grundläggande delar i klimatpaketet är skärpningar av EU:s mål för energieffektivisering och förnybar energi. Med ett genomförande av klimatpaketet blir sannolikt EU den kontinent i världen som har det mest ambitiösa klimatarbetet. Ändå är Länsstyrelsens bedömning att det kan komma att krävas ytterligare skärpningar för att nå Parisavtalets ambitionsnivå och för att det ska vara möjligt att nå Sveriges och Västra Götalands högre målsättningar.

Trots att EU ETS nyligen skärptes genom en revidering 2018, vilket bidragit till att priset på utsläppsrätter stigit, så stödjer Länsstyrelsen helt förslagen om ytterligare skärpningar för att ligga i linje med EU:s höjda klimatambitioner. Behovet att agera stärks av IPCC:s sammanställning av den naturvetenskapliga grunden för klimatförändringarna, som publicerats efter att förslagen togs fram. IPCC:s rapport inskärper ytterligare allvaret och brådskan i att få till stånd kraftfulla klimatåtgärder.

Förslag till förändringar av EU ETS innebär en välkommen högre minskningstakt i handelssystemet. Utsläppstaket föreslås minska med nära nog en fördubblad takt från 2,2 till 4,2 procent per år. Den fria tilldelningen av utsläppsrätter, som bland annat är vanlig i Västra Götaland, är tänkt att tas bort. Detta kommer att skapa ett starkt incitament för att påskynda klimatomställningen. Utfasningen av fria utsläppsrätter är dock tänkt att göras under ett decennium, vilket vi anser är för långsamt för att alla sektorer ska kunna bidra i klimatomställningen i tillräcklig omfattning. Framförallt är det industrier som riskerar att flytta utomlands som föreslås behålla fri tilldelning. Länsstyrelsens bedömning är att fria utsläppsrätter bör fasas ut i samband med att ”klimattullar” införs 2026 genom CBAM (Climate Border Adjustment Mechanism), då dess syfte är just att förhindra ojämlig konkurrens från industrier utanför EU. Länets industrier och energianläggningar som ingår i EU ETS ligger långt fram i teknikutvecklingen, men merparten av den faktiska omställningen återstår då en stor del verksamheternas råvarubas, processenergi och produktanvändning fortfarande är fossilbaserad.

För att förhindra s.k. koldioxidläckage där industrier utanför EU med lägre klimatprestanda konkurrerar ut industrier inom EU, så finns ett kompletterande förslag i EU:s klimatpaket om ”klimattullar” som en förutsättning för att ta bort den fria tilldelningen. Redan 2023 ska systemet CBAM vara tekniskt på plats för att 2026 träda i kraft fullt ut. Nuvarande förslag innebär att vissa globalt utsatta industrigrenar prioriteras initialt (järn, stål, aluminium, betong, gödningsmedel och el). Länsstyrelsen ser behov av att titta närmare på om ytterligare industrigrenar bör ingå i det första steget för CBAM, bland annat för att möjliggöra att den fria

tilldelningen av utsläppsrätter snabbt ska kunna fasas ut. Ur ett regionalt perspektiv i Västra Götaland skulle det till exempel kunna gälla processindustrin inom kemi- och petroleumbranschen.

Sjöfarten i EU ETS extra angeläget

Länsstyrelsen är positiv till att sjöfarten föreslås ingå i EU ETS från år 2023 och då som en del i det befintliga handelssystemet. Sjöfarten har idag större utsläpp i EU än 1990 och globala målsättningar och krav inom FN:s sjöfartsorganisation IMO är otillräckliga för att nå Parisavtalet. EU har sedan flera år ett fungerande rapporteringssystem för sjöfartens utsläpp. I Västsverige finns en beredskap genom föregångare som Göteborgs Hamn och delar av sjöfartsnäringen som har höga ambitioner och flera pågående initiativ inom klimatområdet vad gäller elektrifiering, biobränslen med mera. Det faktum att den globala sjöfartens transportkapacitet till 40 procent fraktar fossila produkter skapar i sig en möjlig potential för framtida utsläppsminskningar i takt med att behovet av fossila produkter minskar.

Skärpningar för flyget välkomna men otillräckliga

Förslag ges också om skärpta krav inom EU ETS för flyget. Flyget ingår redan i systemet, men då endast för resor inom EU och med stor fri tilldelning av utsläppsrätter. Länsstyrelsen är positiv till att fler utsläppsrätter nu föreslås bli auktionerade och delar uppfattningen att fri tilldelning strider mot principen om att förorenaren ska betala. Auktionering bör därför snabbt bli standard. Ett system där även in- och utkommande flyg till EU ingår är mer komplext att skapa än för exempelvis sjöfarten, eftersom FN:s flygorganisation ICAO är planerar att införa ett globalt marknadsbaserat styrmedel för utsläppsminskningar (CORSIA). Det skulle med andra ord kräva att de båda systemen (CORSIA och EU ETS) synkroniseras för att till exempel säkerställa en likabehandling av flygbolag. Det är därför förstärkt att det föreslås att EU ETS för flyget med destinationer utanför EU ändras vid behov i förhållande till hur det globala systemet CORSIA utvecklas.

Länsstyrelsen vill ändå understryka att de ambitioner som ICAO har sannolikt är otillräckliga och att Sverige och EU aktivt måste verka för tillräckliga globala klimatkrav på flyget i linje med Parisavtalet och att EU snabbt måste kunna ta egna initiativ för att minska utsläppen från hela flygsektorn om så inte sker globalt. Till viss del kommer klimatomställningen inom flyget drivas på av andra förslag i EU:s klimatpaket, till exempel inblandning av biobränslen i flygfotogen. I det fallet använder sig tyvärr EU av så kallad *kvotplikt* för flygbränsle, till skillnad mot den *reduktionsplikt* som Sverige infört och som minskar livscykelutsläppen per energienhet. Förslaget i EU:s klimatpaket ställer därmed inte samma hållbarhetskrav utan enbart ett volymkrav.

Slutligen vill Länsstyrelsen också understryka vikten av att minska flygets utsläpp. Detta då remissens beskrivning av flygets klimatpåverkan riskerar att tona ner behovet eftersom flyget står för relativt liten andel av de globala utsläppen. Det är dock relevant att även ta med flygets höghöjdseffekter och flygets kraftigt ökande utsläpp de senaste decennierna i beräkningen (bortsett från pandemin). Flyget står för en betydande del av de konsumtionsbaserade utsläppen i den rikare delen av världen.

Negativa effekter från utsläppshandel för transporter och byggnader

Den mest svårbedömda utvidgningen av utsläppshandeln som föreslås är att även utsläpp från vägtransporter och byggnader (t.ex. el- och fjärrvärme) ska ingå. Länsstyrelsen är positiv till ambitionerna att öka omställningstakten i de två

sektorerna, men avråder från att skapa ett handelssystem för vägtransporter och byggnader.

Förslaget innebär utmaningar med att utsläpp dubbelregleras eftersom vissa sektorer redan ingår i EU ETS samt att utsläppen i det nya handelssystemet fortsatt ska ingå i medlemsstaternas mål genom ESR (Effort Sharing Regulation). Ett sådant handelssystem för vägtransporter och byggnader skapar därmed en otydlighet gällande ansvarsfördelning och hur systemen ETS och ESR ska interagera.

Länsstyrelsen ser även risker för att förslagets komplexitet kan leda till omfattande administration och brist på acceptans hos EU:s medborgare. Förslaget riskerar också att försvaga initiativ och engagemang i det regionala klimatarbetet och medlemsstaterna när problemlösningen uppfattas ligga på EU nivå.

Behovet av snabba åtgärder är akut och tydlighet behövs, annars riskerar EU:s klimatarbete att försenas. Se vidare Länsstyrelsen svar på *remiss om ändring av direktiv om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp* (dnr:M2021/01390)

Bio-CCS en viktig potential att räkna med

En aspekt som inte betonas i remissen är den potential för bio-CCS (avskiljning och lagring av koldioxid från biomassa) som finns för att uppnå negativa utsläpp inom större industri- och energianläggningar som släpper ut biogen koldioxid. Det kan beröra både anläggningar som enbart driver sina processer med bioenergi (t.ex. pappersbruk), men i framtiden alltmer anläggningar som successivt går över till biomassa (t.ex. raffinaderi- och kemiindustri). Potentialen är här stor för negativa utsläpp, men incitament saknas idag. Det logiska sättet att påskynda den utvecklingen i EU är att ETS utformas så att negativa utsläpp ger en inkomst, medan fossila utsläpp fortsatt ges en kostnad i form av utsläppsrätter.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av avdelningschefen Monique Wannding och klimatstrategen Svante Sjöstedt. I den slutliga handläggningen deltog även enhetschefen Nardono Nimpuno och miljöstrategen Birgit Nielsen.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.