



Er ref/dnr: M2021/01389

Vårt dnr: 2021/0032

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm 15 september 2021

**Yttrande över 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**

Naturskyddsföreningen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag till reformering av EU:s utsläppshandel. En sådan reform är absolut nödvändig för att utsläppshandeln ska kunna bidra till uppfyllandet av unionens nya klimatmål och i synnerhet klimatmålen i Parisavtalet.

**Sammanfattning**

- Reformen behöver börja gälla senast 2023.
- Ambitionsnivån behöver höjas ytterligare. Den linjära reduktionsfaktorn behöver ligga på minst 6 procent per år fram till 2030 och en engångsreduktion av antalet utsläppsrätter på minst 450 miljoner ton behöver göras inledningsvis.
- Intagsgränsen för överblivna utsläppsrätter till marknadsstabiliseringsreserven bör ligga på minst 36% per år till 2030 och utsläppsrätter i reserven bör skrotas automatiskt efter tre år.
- Ett europeiskt prisgolv behöver införas för utsläppsrätter inom ETS-systemet, initialt minst på en nivå kring 500 kronor per ton.
- All gratis tilldelning av utsläppsrätter måste upphöra, senast 2023. Också den fria tilldelningen av utsläppsrätter till flyget bör avskaffas samtidigt. Principen om att förorenaren ska betala måste gälla fullt ut.
- Det är positivt att sjöfarten föreslås ingå i utsläppshandeln. Dock bör reformen även omfatta all sjötrafik till och från EU. Ingen fri tilldelning bör tillåtas.
- Koldioxidutsläpp från byggnader och från transportsektorn bör inte ingå i utsläppshandeln. Andra styrmedel, främst höjda energiskatter, är här enklare och effektivare styrmedel.

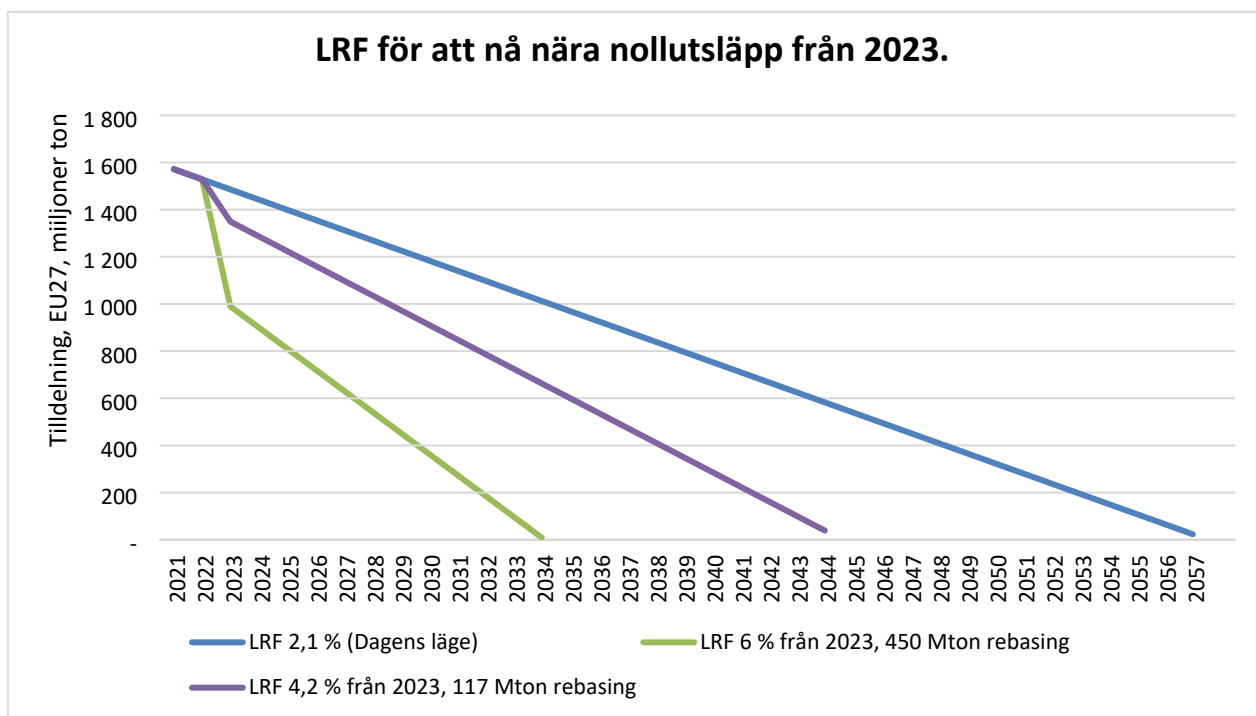
**Specifika synpunkter**

### *Startdatum*

- EU-kommissionen föreslår inget startdatum för reformen, utan anger endast ”så snart som möjligt” som startpunkt. Ju längre tid som går innan reformen genomförs, desto brantare måste reduktionskurvan vara, därför är det nödvändigt att genomföra reformen från och med 2023. De kommande åren är avgörande för chansen att inte överstiga koldioxidbudgeten för 1,5-gradersmålet, enligt IPCC.

### *Ambitionsnivå*

- EU-kommissionen föreslår att målet för den reformerade utsläppshandeln ska vara 61 procent minskade utsläpp till 2030 och menar att detta skulle bidra till att uppfylla unionens totala mål om -55 procent till samma årtal. Naturskyddsföreningen anser att EU totalt sett behöver nå nära nollutsläpp redan till 2035 för att leva upp till sitt åtagande under Parisavtalet. Det medför att ETS behöver bidra med minst 70 procent i minskade utsläpp till 2030, jämfört med 2005.
- För att uppnå detta behöver den linjära reduktionsfaktorn justeras till minst 6 procent per år om förändringarna genomförs från år 2023. Detta givet en engångsminskning 2023 med minst 450 miljoner utsläppsrätter (kommissionen föreslår 117 miljoner). Med Naturskyddsföreningens förslag skulle ETS nå nära nollutsläpp 2035, medan kommissionens förslag ger nära nollutsläpp kring 2045 (se graf på nästa sida).
- Ett tidigare målår för nollutsläpp inom EU, 2035, är nödvändigt för att ha en chans att uppnå globala nollutsläpp till 2050, i enighet med IPCC:s scenarion för högst 1,5 graders uppvärmning. IPCC:s senaste rapport, AR6 WG I, påvisade tydligt att koldioxidbudgeten krymper fort samt att temperaturhöjningen riskerar att passera 1,5 grader redan inom 10 år. Behovet av kraftiga, snabba utsläppsminskningar är akut. Samtidigt skulle EU-kommissionens förslag innebära otillräckliga utsläppsminskningar för att kunna begränsa uppvärmningen till 1,5 grader utifrån unionen ansvar. En alltför låg målnivå, som ger möjlighet till fortsatt höga utsläpp långt fram i tiden från ETS-sektorerna, leder till höga kumulativa utsläpp, som är helt oförenliga med Parisavtalets mål och rättvisepprinciper. Det är EU:s ansvar och skyldighet under FN:s klimatkonvention och Parisavtalet att följa principerna om rättvisa och gemensamt men olika ansvar och förmåga, varför unionen förväntas nå nollutsläpp tidigare än 2050 och lämna utsläppsutrymme till omställning för mindre resursstarka parter.



Linjära reduktionsfaktorer som krävs för att nå nära noll vid olika årtal. Med 6 % LRF+rebasering på 450 Mton nås nära nollutsläpp 2035, vilket är i närheten av vad som krävs för att bidra till att nå Parisavtalets 1,5-gradersmål. EU-kommissionens förslag leder till nära nollutsläpp kring 2045, vilket är för sent för att kunna bidra till att uppfylla 1,5-gradersmålet. Sjöfartens tillkommande utsläpp är inte medtagna i dessa beräkningar, då någon exakt utsläppsiffra för denna inte kunnat uppges. Källa: Egna beräkningar utifrån data från CAN-Europe.

### Prisstabilitet

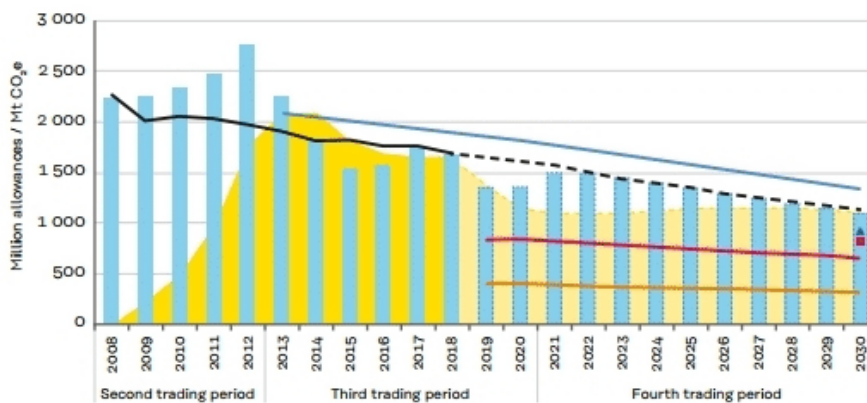
- Mekanismen för att skrota överblivna utsläppsrätter, marknadsstabiliseringsreserven, MSR, behöver fortsätta verka på en hög nivå, och inte sänkas 2023 som tidigare planerats. CAN-Europe har analyserat var nivån för intag av överblivna utsläppsrätter i MSR:en behöver ligga för att upprätthålla prisstabilitet, baserat på en studie från tyska Öko-institut.<sup>1</sup> Naturskyddsföreningen instämmer i deras slutsats att intagsnivån behöver ligga på minst 36 procent fram till 2030 (istället för 24 procent i dag, med en planerad sänkning till 12 procent 2024). Med en för låg intagsnivå i MSR:en riskerar allt större överskott av utsläppsrätter att ackumuleras i systemet, vilket skulle göra priserna på utsläppsrätter alltför låga.
- Efter tre år i reserven bör utsläppsrätterna automatiskt skrotas. (I dag skrotas en volym motsvarande den auktionerade volymen året innan). För att upprätthålla MSR:ens funktion anser Naturskyddsföreningen att de övre och nedre trösklarna för när överblivna utsläppsrätter tas in i eller ut ur reserven gradvis bör minskas fram till 2030, i takt med att det totala taket sjunker. Med fasta gränsvärden i ton räknat, som i kommissionens förslag, riskeras reservens funktion på sikt.

<sup>1</sup>

[https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/making\\_the\\_eu\\_emissions\\_trading\\_system\\_fit\\_for\\_55\\_\\_april\\_2021\\_.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/making_the_eu_emissions_trading_system_fit_for_55__april_2021_.pdf)

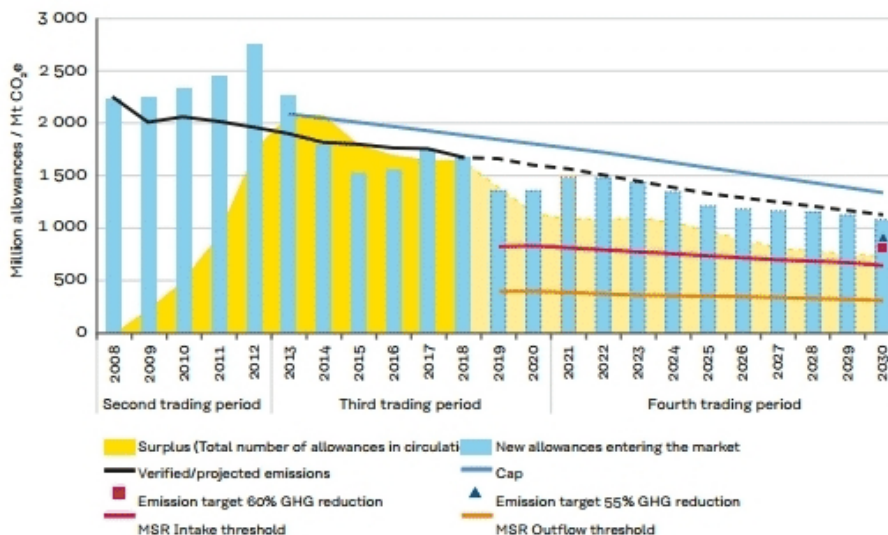
**Figure 5.**  
**Enhanced MSR**  
**(24% intake rate)**  
**to increase climate**  
**ambition**

Source: EEA (2018c);  
Sandbag (2019); Authors.



**Figure 6.**  
**Enhanced MSR**  
**(36% intake rate)**  
**to increase climate**  
**ambition**

Source: EEA (2018c);  
Sandbag (2019); Authors.



Simulering av effekterna på det ackumulerade överskottet med en intagsgräns i reserven på 24 respektive 36 procent och sjunkande in- och uttagströsklar i takt med sjunkande totalt tak för antalet utsläppsrätter. Källa:<sup>2</sup>

- Vidta åtgärder så att priserna på utsläppsrätter inte faller tillbaka till låga nivåer. Det kan göras till exempel genom att prisgolv inom EU som garanterar en lägsta prisnivå för utsläppsrätter. Prisgolvet bör initialt minst ligga på kring 500 kronor per ton för att systemet ska ge tillräcklig effekt, för att därefter gradvis höjas.

#### **Förorenaren ska betala**

- Avskaffa all gratis tilldelning av utsläppsrätter så snart som möjligt – senast till 2023. Full auktionering måste råda för att marknaden ska fungera och förorenaren ska betala för hela sin klimatpåverkan. Omkring hälften av alla utsläppsrätter (och 94 procent av industriutsläppen) tilldelas i dag gratis. Det gör systemet tandlöst och kortslater principen om att förorenaren ska betala.
- Kommissionen föreslår att gratistilldelningen för konkurrensutsatt industri kvarstår till 2035 och kombineras med en CBAM-mekanism (klimatrelaterade

<sup>2</sup> <https://media.sitra.fi/2019/10/07112628/the-role-of-the-eu-ets-in-increasing-eu-climate-ambition.pdf>, sid 33.

gränsjusteringar för importvaror). Om en sådan mekanism införs måste all gratistilldelning samtidigt upphöra för att undvika dubbelt skydd av de angivna utsläppsintensiva sektorerna. Risken för koldioxidläckage tenderar därtill att överdrivas i många modelleringar. Därmed skulle förslaget om en gradvis övergång från fri tilldelning till CBAM för konkurrensutsatt industri ytterligare urholka systemets marknadsfunktion ända fram till 2035 och fördröja en effektiv skärpning av utsläppshandeln som styrmedel.

- Avskaffa den fria tilldelningen av utsläppsrätter också till flyget. Även flygets höghöjdseffekter bör ingå i beräkningsunderlaget för EU:s utsläppshandel. EU-kommissionen föreslår att flygets fria tilldelning fasas ut till 2027. Naturskyddsföreningen anser att det bör ske omedelbart från reformens införande 2023.
- Naturskyddsföreningen välkomnar förslagets betoning på att *alla* intäkter från auktioneringen måste användas till klimatåtgärder. Detta styrker ytterligare behovet av en snabb avveckling av den fria tilldelningen.

### ***Utvidgning av utsläppshandeln***

- EU bör inte, som tidigare utlovats genom Bratislavadeklarationen<sup>3</sup>, helt eller delvis överge sitt eget utsläppshandelssystem för flyget till förmån för det internationella men betydligt svagare CORSIA-systemet. Nu föreslår EU-kommissionen att flygningar till och från EU-länder ska omfattas av CORSIA. I stället bör utsläppshandeln för flyget skärpas så att även internationella flygningar till och från unionen omfattas, såsom från början var avsikten.
- Det är positivt att kommissionen föreslår att sjöfart inom EU ska ingå i utsläppshandeln. Men all sjöfart till och från EU bör också inkluderas. Kommissionen föreslår att endast hälften av sjöfarten till och från Unionen ska omfattas.
- Ingen fri tilldelning bör ges sjöfarten, som därtill måste rymmas inom den existerande totala bubblan för utsläppshandeln. Kommissionen föreslår full auktionering först från 2026 och att bubblan utvidgas motsvarande sjöfartens utsläpp 2020.
- EU-kommissionen föreslår ett separat handelssystem för koldioxidutsläpp från vägtransporter och byggnader. Naturskyddsföreningen anser att dessa sektorer inte bör tas in i utsläppshandeln då det är svårt att sammanställa tillförlitliga utsläppsdata för dessa sektorer och en reformerad energi- och koldioxidbeskattning sannolikt är enklare och effektivare för att åstadkomma utsläppsminskningar inom dessa sektorer. Den svenska koldioxidskattens genomgripande påverkan på val av uppvärmningsformer, liksom bonus-malus plus reduktionspliktens påverkan på transportsektorns utsläpp, visar att sådana styrmedel har större chans att få önskad effekt. Ett reformerat energiskattedirektiv med rejält höjda minimiskattenivåer för fossila bränslen bör kunna leverera motsvarande effekter inom dessa sektorer i flertalet av EU:s medlemsländer.
- Att behålla dessa två sektorer under ansvarsfördelningsförordningen, utanför existerande eller nytillkomna utsläppshandelssystem, ger ett starkt incitament för medlemsstaternas beslutsfattare att vidta nödvändiga utsläppsminskande åtgärder inom vägtransport- och byggnadsområdet på nationell nivå, som inte kan uppnås genom att enbart förlitas sig på marknaden för ett nytt utsläppshandelssystem i dessa sektorer, där priskänsligheten fungerar annorlunda jämfört med de nuvarande ETS-sektorerna. Därtill stärker ett bevarande i ansvarsfördelningsförordningen det nationella ansvarutkrävandet och betonar vikten av nödvändiga politiska beslut för omställning i dessa sektorer, exempelvis gällande infrastrukturomvandling och stöd

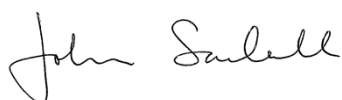
<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/declaration.pdf>

till energibesparande renoveringar av byggnader, vilket stärker möjligheterna till en rättvis omställning för alla hushåll oavsett geografisk placering eller inkomstnivå.

Detta remissvar har utarbetats av Anders Friström, utredare, Beatrice Åberg Gudmundson, sakkunnig och David Kihlberg, chef, avdelningen för klimat och juridik vid Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl  
ordförande



David Kihlberg  
chef, klimat och juridik