



Länsstyrelsen  
Västra Götaland

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.  
se

## Ändring av direktiv om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp

Er beteckning: M2021/01390

Länsstyrelsen Västra Götaland yttrar sig över EU:s remiss om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030.

### Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiv till strängare utsläppsmål men avråder från införandet av ett handelssystem för transporter och byggnader. Våra övergripande synpunkter är:

- Det är positivt med skärpta utsläppsmål till 2030 för den icke-handlande sektorn (ESR), men ytterligare skärpningar behövs. Förslaget bör också kompletteras med mål för åren 2040 och 2050. Efterlevnaden av de nationella målen inom ESR behöver säkras, med böter eller andra monetära sanktioner.
- Länsstyrelsen avråder från att införa ett nytt handelssystem för vägtransporter och byggnader. Istället behöver det föreslagna klimatpaketet ge regler som säkerställer att varje medlemsstat får en ledande roll med ansvar för att nå det långsiktiga målet till 2050.
- Ett handelssystem för vägtransporter och byggnader riskerar att försvaga initiativ och engagemang i det regionala och lokala klimatarbetet när problemlösningen uppfattas ligga på EU-nivå. Än mer negativt vore ett system baserat på enbart handel med utsläppsrätter.
- Ett handelssystem för vägtransporter och byggnader riskerar att drabba låginkomsttagare hårdare än övriga EU-medborgare. Lagar, regler och sociala fonder bör i linje med Green Deal utformas så rättvist som möjligt och inte bidra till ökad ojämlikhet.
- Den föreslagna flexibiliteten som finns mellan ESR och LULUCF bör tas bort. Behovet av en säkerhetsreserv kan också ifrågasättas.
- Förslagen om nytt handelssystem samt flexibiliteten mellan ESR och LULUCF skapar en otydlig ansvarsfördelning. Att så olika system som ESR, EU-ETS och LULUCF ska interagera innebär ytterligare en otydlighet. Behovet av snabba åtgärder är akut och tydlighet behövs annars riskerar EU:s klimatarbete att försenas.

- Arbete med att nå nationella och regionala klimatmål, behöver fortsatt vara viktigt och samordnas med mål om bättre luftkvalitet, god boende miljö och ökad klimatanpassning oavsett om ett handelssystem införs eller inte.

### **Målen behöver skärpas och kompletteras med mål för 2040 och 2050**

Länsstyrelsen är positiv till skärpningen av de bindande målen för ESR, som innebär en EU-gemensam minskning på cirka 40 procent till 2030 jämfört med 2005. Målet för ESR bör dock skärpas ytterligare mot bakgrund av IPCC:s senaste sammanställning av den naturvetenskapliga grunden för klimatförändringarna som kom efter att remissen skrevs. IPCC:s rapport inskärper allvaret och brådskan i att få till stånd utsläppsminskningar. En skärpning skulle också bättre stämma överens med det övergripande målet för EU:s klimatpaket som är 55 procents minskning till 2030. Här behöver inte minst omställningstakten för vägtransporter öka.

Förslaget bör kompletteras med bindande mål för ESR för åren 2040 och 2050. Till målen behöver vidare knytas utsläppsbånar och regelbundna kontrollstationer kopplat till någon form av granskningsmekanism. Om medlemsstaterna tidigt får veta vilka mål som gäller framöver stärker det möjligheten att planera klokt.

### **Säkerställ efterlevnaden**

Förslaget behöver kompletteras med kännbara monetära konsekvenser som vite och böter om ESR-betinget (dvs. utsläppsmålen) inte klaras, eftersom behovet av efterlevnad är stort. Monetära konsekvenser tillämpas till exempel inom EU-ETS, liksom om maxgränsen för koldioxidutsläpp överskrids i den nya bilparken. Som jämförelse kan också nämnas att det utgår vite eller böter till en medlemsstat som inte lever upp till EU:s luftkvalitetsdirektiv eller Takdirektivet. Nuvarande förslag med något högre utsläppsbeting och uteblivna förmåner att få handla med ESR-krediter är otillräckligt.

### **Ett handelssystem riskerar försvaga nationellt och regionalt ledarskap**

Länsstyrelsen avråder från att skapa ett handelssystem för vägtransporter och byggnader (dvs. främst el- och fjärrvärme). Vi är i ett genuint svårt läge, och det kan framstå som att ett handelssystem skulle kunna vara en av de snabba och bra lösningarna. Men de metoder vi väljer behöver vara rättvisa, tydliga och inte ge krångliga system där överblickbarheten går förlorad. För att få de utsläppsminskningar som krävs behöver vårt genomförande av EU:s klimatpaket (Fit for 55) präglas av ett engagemang på såväl nationell, regional som lokal nivå och få så stor acceptans som möjligt ända ner på individnivå.

Hittills har det funnits en tydlighet hur olika sektorer adresserats. Större industrier och verksamheter har varit knutna till en EU-gemensam handel med utsläppsrätter. Åtgärder som påverkar hushållsnivån har utformats av medlemsstaterna, som har kunskap om de nationella förutsättningarna. Upptag och avgång från markanvändning har hittills enbart handlat om en egen rapportering skild från utsläppsrapporteringen och vidare inte reglerats på EU-nivå. I förslaget till EU:s klimatpaket ser vi att denna tydlighet försvinner genom att:

- när ansvaret för utsläppsminskningar inom ESR och dess konsekvenser delas med EU och inte enbart är en nationell angelägenhet, så innebär det ett otydligare ansvar jämfört med tidigare,
- det uppstår problem med dubbelräkningar mellan EU-ETS och handeln inom ESR. Flertalet värmeverk och kraftvärmeverk ingår redan i EU-ETS, vilket skulle innebära ett än mer komplicerat system för EU-ETS jämfört med det som finns idag,

- en handel med utsläppsrätter inom ESR och mellan ESR och LULUCF kommer att skapa ett svåröverblickbar byråkratiskt system, som gör det svårt att utläsa vilka verkliga utsläppsminskningar som skett på nationell nivå.

Förslagen om nytt handelssystem samt flexibiliteten mellan ESR och LULUCF skapar en otydlig ansvarsfördelning. Att så olika system som ESR, EU-ETS och LULUCF ska interagera innebär ytterligare en otydlighet. Den förstärks dessutom av att systemen kommer att överlappa varandra. Behovet av snabba åtgärder är akut och tydlighet behövs annars riskerar EU:s klimatarbete att försenas.

#### *Ledarskapet*

Allt fler EU-stater har infört klimatlagar som speglar behovet av att engagera och väsentligen stärka statens och medborgarnas möjligheter att bidra i klimatarbetet. Ett utvidgat handelssystem för vägtransporter och byggnader riskerar att försvaga det så nödvändiga politiska ledarskapet på nationell och regional nivå. Inom områdena vägtransporter och byggnader finns goda möjligheter att utveckla strategier, planering och verktyg som är anpassade till de olika förutsättningarna som gäller mellan och inom EU:s olika medlemsstater. Ett delat ansvar mellan EU och medlemsstaterna inom dessa sektorer riskerar att leda till att stater blir avvaktande och förväntar sig att initiativ tas från EU. En sådan sänkning av åtgärdstakten skulle vara mycket olycklig.

EU:s klimatpaket behöver istället ge regler som säkerställer att varje medlemsstat har en ledande roll när det gäller att nå EU:s långsiktiga klimatmål till 2050. ESR kan till exempel inkludera en process för att fastställa nationella reduktionsmål till 2040 och 2050, införa kännbara sanktioner om staterna inte når sina ESR-beting, införa skarpa regler för utfasning av fossila subventioner samt förstärka fonder för investeringar i klimatåtgärder där sociala utgångspunkter är centrala.

Som länsstyrelse har vi rollen att leda och samordna energi- och klimatarbetet regionalt. Med ett handelssystem för vägtrafik och byggnader (främst el och uppvärmning) inom ESR flyttas initiativet längre bort. I Västra Götaland har vi tillsammans med Västra Götalandsregionen en gemensam satsning *Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om*<sup>1</sup>. Vi befärar att ett handelssystem skulle försvaga vårt regionala arbete, att det blir svårare att samla de regionala aktörerna när det framstår som att initiativet och problemlösningen huvudsakligen kan och ska ske på EU nivå. Det kommer att bli svårare att samlas kring våra fyra arbetssätt: att agera som föregångare, att planera för en klimatsmart framtid, att utveckla och sprida nytänkande innovationer och att skapa attraktiva samhällen, byar och städer där det är lätt att välja det klimatsmarta alternativet.

#### *Solidaritets tanken från Green Deal saknas*

Den bärande tanken i Green Deal var en ny tillväxtstrategi för EU som syftar till att omvandla EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi.

Systemet med utsläppshandel för vägtransporter och byggnader ligger inte i linje med den omställning som Green Deal aviserat eftersom det kommer att drabba låginkomsttagare hårdare än övriga medborgare. Hushåll med små marginaler kommer att ha betydligt svårare att klara höjda priser på drivmedel, el och värme än hushåll med god ekonomi. Systemet föreslås fungera fullt från 2026 medan trycket på verksamheter inom EU-ETS är lägre<sup>2</sup>. Den fria tilldelningen av

---

<sup>1</sup> <https://klimat2030.se/>

<sup>2</sup> [Revision for phase 4 \(2021-2030\) | Climate Action \(europa.eu\)](#)

utsläppsrätter till viss industri fortsätter medan tilldelningen för annan industri är fullt utfasad först år 2030. När det gäller den relativt milda regleringen av flygets utsläpp får den inte genomslag förrän 2033.

Flera medlemsstater uttrycker dessutom en rädsla för kraftig social oro likt den som Frankrike upplevt med rörelsen de gula västarna. Vid en av Kommissionens konsultationer av förslaget uttryckte en majoritet av respondenterna att om ett handelssystem infördes för ESR så vore ett parallellt system med både handel och nationella bindande mål bättre än ett system baserat enbart på handel med utsläppsrätter.

Länsstyrelsen vill poängtera betydelsen av att utforma lagar och regler så det sker på ett så rättvist sätt som möjligt och att de upppoffringar och livsstilsförändringar som är nödvändiga inte bidrar till ökad ojämlikhet. Detta förhållningssätt styrks också av det centrala ställningstagandet i deklARATIONEN för Agenda 2030 om att ingen ska lämnas utanför i genomförandet av de globala målen. Odelbarheten, det vill säga att inget mål kan nås på bekostnad av något annat, är ett av Agenda målens unikum. Länsstyrelsen menar att detta bör vara vägledande även i arbetet med EU:s klimatpaket.

*Administrativa resurser krävs men utdelningen är osäker*

Uppbyggnaden av ny byråkrati kring utsläppshandel och en social fond för att motverka sociala utslagningseffekter kräver resurser.

Utöver detta finns problemet att ekonomiskt svaga grupper som kan få ersättning för höjda priser inte har marginaler att vänta in eventuellt kommande utbetalningar från en social fond. Inom EU finns enligt Kommissionen 50 miljoner invånare som lever i ”energy poverty”<sup>3</sup>.

Förslaget om ett utvidgat handelssystem för vägtransporter och byggnader har vidare kritiserats för att inte ge tillräckliga utsläppsminskningar<sup>4</sup>. Om minskningen är otillräcklig och systemet får stora konsekvenser för den fattigare delen av EU:s befolkning, så vore en möjlighet att avvakta med ett handelssystem för ESR till effekterna av alla övriga delar av EU:s klimatpaket är på plats och har gett effekt.

### **Marknadsstabiliseringsreserven och vattensängseffekten**

Inom nuvarande utsläppshandel (EU-ETS) leder reglerna för marknadsstabilitetsreserven till att fallande utsläpp i ett land kan leda till lägre totala utsläpp, genom att en andel av utsläppsrätterna i reserven automatiskt annulleras.

Det finns inte en motsvarande öppning i det nya handelssystemet, vilket skulle kunna betyda att de samlade utsläppen från vägtransporter och byggnader inom unionen inte påverkas av hur utsläppen i till exempel Sverige utvecklas. De ”extra” inhemska utsläppsminskningarna (de som uppkommer utöver av vad som drivs av ett handelssystem och andra EU-krav), leder således inte nödvändigtvis till att EU:s utsläpp minskar i motsvarande omfattning som de inhemska. Å andra sidan kan det sakna betydelse så länge det också finns bindande krav på nationella utsläppsminskningar inom ESR. Det innebär i korthet att även om en utsläppsminskning i transportsektorn i Sverige i teorin kan innebära att transportutsläppen tillåts öka i ett annat land, måste det landet i sådana fall minska sina utsläpp i exempelvis jordbrukssektorn med lika mycket. Detta då ett land

<sup>3</sup> S 16 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e77b047-c4f0-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e77b047-c4f0-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF)

<sup>4</sup><https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/06/01-07-2020-decarbonising-european-transport-and-heating-fuels-full-report.pdf>

fortfarande har sina ESR-beting att förhålla sig till. Vattensänkningseffekten verkar först bli ett reellt problem om ett handelssystem helt ersätter nuvarande krav på ESR-beting för nationella utsläppsminskningar.

Resonemanget ovan är ett exempel på den komplexitet som införandet av ett europeiskt handelssystem för vägtransporter och byggnader för med sig. Vi befarar att även det dubbla systemet med både handel och ESR-beting för nationella utsläppsminskningar kommer att försvåra uppnåendet av de nationella målen och att det kommer att bli svårare att få stöd för styrmedel på nationell nivå.

### **Att kvitta och spara utsläpp är osäkert och försenar måluppfyllelsen**

Utsläpp och upptag inom LULUCF är osäkra. Nettoupptag inom markanvändningssektorn är inte bara svåra att mäta, de är också i sig instabila och därför reversibla. De kan därför inte anses vara direkt likvärdiga, ton för ton, med utsläppsminskningar i andra sektorer. Den föreslagna flexibiliteten mellan ESR och LULUCF bör därför tas bort.

Säkerhetsreserven inom det föreslagna utsläppshandelssystemet för ESR bör också tas bort. Den redan gjorda uppdelningen av hur mycket olika stater ska minska sina utsläpp inom ESR fyller det syftet. Inom nuvarande ETS finns ingen liknande säkerhetsreserv där man kan "spara" sitt utsläppsöverskott. Den föreslagna säkerhetsreserven riskerar att bli ett kryphål som försenar måluppfyllelsen.

### **Många samhällsmål behöver nås parallellt**

Styrmedel och åtgärder som möjliggör vägtransportsektorns omställning genom byggandet av infrastruktur (till exempel infrastruktur för elektrifiering, satsningar som bidrar till ett transporteffektivt samhälle eller förbättrad tillgänglighet med kollektivtrafik) är fundamentala för de nationella klimatmålen liksom för målen om Frisk luft och God bebyggd miljö.

Sådana åtgärder är nödvändiga för att skapa förutsättningar för utsläppsminskningar och kommer fortsatt att behöva komplettera annan styrning av växthusgasutsläppen oavsett hur utsläppen prissätts. Utsläppsminskningar som kommer till stånd genom sådana åtgärder behöver fortsatt vara viktiga även om de inte krävs eller uppmärksammas på EU-nivå. De bidrar till andra miljö- och samhällsmål som bättre luftkvalitet, god boendemiljö och ökad klimatanpassning.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, med miljöstrategen Birgit Nielsen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen för Miljöskydd Monique Wannding medverkat.

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*