

m.remissvar@regeringskansliet.se
frida.sund.falkevik@regeringskansliet.se

Vår referens
Anders Brandén Klang

Er referens
M2021/01390

Diarienummer
Utr 2021/64

Datum
2021-09-10

Remissyttrande rörande förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842

Trafikanalys har anmodats yttra sig över ovannämnda förslag. Förslaget är komplext och har dessutom direkt och indirekt koppling till andra europeiska lagförslag som samtidigt ligger på bordet. Förslagets förtjänster och eventuella tillkortakommanden påverkas av hur parallella europeiska lagstiftningsprocesser utvecklas.

Övergripande kommentarer

Förslaget utgår från den befintliga lagstiftningen och föreslår justeringar i målnivåer för att göra det möjligt att uppnå utsläppsmålet med en minskning av de samlade växthusgasutsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990. Justeringarna som föreslås i ESR-regleringen förefaller vara proportionerliga i så måtto att de tar sikte på en tillräcklig reduktion för att målet till 2030 ska vara nåbart, men tar ingen höjd för att skapa en marginal till målet.

De föreslagna målnivåerna går i rätt riktning, i bemärkelsen att målet är nåbart. Detta förutsätter dock att man samtidigt genomför de förändringsförslag som förs fram rörande den handlande sektorns utsläpp (EU ETS) och regleringen av utsläpp och upptag från markanvändning (LULUCF).

Metoden för fördelning av "bördan" är densamma som användes då de nu gällande utsläppsmålen fastställdes. Den utgår från att rikare länder bör kunna ta ett större ansvar för att målet uppnås. Utöver hänsyn till BNP per capita tas också hänsyn till möjligheterna att genomföra kostnadseffektiva utsläppsminskningar, samt vissa länders särskilda förutsättningar i övrigt. Dessutom tillämpas ett tak på maximalt 50 procents utsläppsreduktion, samt en princip om att inget land ska få en höjning av målet med mer än 12 procentenheter. Konsekvensutredningen är inte helt tydlig med bevekelsegrunderna för alla justeringar som görs.

Sammanfattningsvis menar dock Trafikanalys att fördelningen av bördan är gjord på ett rimligt sätt. Det sammantagna målet för unionen att minska utsläppen inom ESR med 40 procent jämfört med 2005 förefaller också vara rimligt i förhållande till det fastslagna utsläppsmålet för alla växthusgasutsläpp till 2030.

Betydelse för det svenska transportsystemet

De svenska utsläppen från den icke handlande sektorn redovisas i Sveriges

klimatrapportering till EU och IPCC. Naturvårdsverket publicerar också statistiken på sin webbplats.¹ Från denna statistik kan vi konstatera följande:

- Att minska utsläppen från inrikes transporter exklusive flyg med 50 procent till 2030 jämfört med 2005 är ett betydligt mindre ambitiöst mål än det svenska nationella etappmålet om att minska dessa utsläpp med 70 procent jämfört med 2010.
- Om det nationella målet för transporternas utsläpp skulle uppnås till 2030, skulle utsläppen för de övriga ESR-sektorerna (som till exempel avfallssektorn, industrier som inte omfattas av ETS och energisektorns utsläpp av andra växthusgasutsläpp) endast behöva minska med knappt 7,3 miljoner ton CO₂-ekvivalenter fram till 2030.
- En så stor utsläppsminskning uppnåddes inom dessa sektorer redan under 2019.

Den nuvarande utvecklingen mot minskade utsläpp inom transportsektorn är inte tillräckligt snabb för att göra det sannolikt att det nationella målet nås i tid till 2030², men åtgärderna för att nå det nationella målet, snarare än åtgärder som krävs för att uppnå målen inom EU ESR, kommer vara det som får störst betydelse för det svenska transportsystemet. Därmed finns det inga transportpolitiska hinder för att acceptera den föreslagna ökningen av Sveriges utsläppsmål inom ESR.

Ett separat handelssystem för vägtrafik och byggnader

Det föreslagna handelssystemet för utsläppsrätter för vägtrafik och byggnader innebär att ett separat handelssystem för dessa två sektorer införs, med egna utsläppsrätter, och egna priser för dessa. Detta samtidigt som dessa sektorer ändå ska ingå i ESR och därmed omfattas av de nationella bindande målen. Grundtanken med att ha ett handelssystem med en stadigt krympande bubbla är att utsläppsminskningar hela tiden ska ske där det är ekonomiskt mest fördelaktigt. Att låta vissa sektorer samtidigt omfattas av ett handelssystem och av bindande lagkrav om utsläppsminskningar kan göra att denna princip frångås. Det skulle kunna vara så att det i vissa länder egentligen vore mer ekonomiskt lönsamt att minska utsläppen i andra ESR-sektorer, men att priset på utsläppsrätter för byggnader och vägtrafik utvecklas så att utsläppsminskningar ändå prioriteras i dessa verksamheter. Två separata utsläppshandelssystem innebär också två olika priser på utsläppsrätter, vilket kan göra att åtgärder på den utsläppsrättsmarknad som har det högsta priset går före potentiellt mer lönsamma åtgärder inom den andra marknaden. Trafikanalys efterlyser en mer detaljerad och utförlig beskrivning av konsekvenserna av denna del av förslaget.

¹ <https://naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-handlande-o-icke-handlande-sektorn/>

² Se t ex Trafikanalys (2021) Uppföljning av de transportpolitiska målen 2021. Rapport 2021:6. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2021/rapport-2021_6-uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2021.pdf

Utsläppsbanans betydelse för ackumulerade utsläpp

Det framgår av konsekvensanalysen att det är svårt att veta var utsläppsbanan för AEA (Annual Emission Allocations) ska anses börja, beroende på hur snabbt återhämtningen efter coronapandemin går. I konsekvensanalysen skisseras några olika tänkbara kurvor, som alla når målet till 2030, men som kan komma att innebära helt olika nivåer på de sammanlagda utsläppen från ESR-sektorerna under perioden. En utsläppskurva som börjar slutta brant nedåt under de första åren för att sedan plana ut mot målet innebär en större sannolikhet för att målen nås och resulterar också i lägre ackumulerade utsläpp, vilket ger ett större handlingsutrymme för perioden efter 2030.

Effekten av en högre nationell ambitionsnivå

ESR-förordningen öppnar för en flexibilitet mellan länder för att nå målet till 2030. De länder som väljer att delta i denna flexibilitet ställer eventuella överskott av utsläppsminskningar till förfogande för länder som inte uppnår sina utsläppsmål, och kan i gengäld tillgodoräkna sig andra länders eventuella överprestationer om de egna målen inte nås. Den flexibiliteten medger att utsläppsminskningar görs där det är ekonomiskt möjligt om än inte nödvändigtvis ekonomiskt mest fördelaktigt. Men denna flexibilitet minskar också chanserna att målet till 2030 överträffas.

Trafikanalys anser att om några länder genom högre nationella ambitionsnivåer överträffar de fastställda utsläppsmålen till 2030, bör det hellre ses som något som skapar ett större handlingsutrymme efter 2030, än som skäl för att tillåta att vissa länder inte uppnår sina mål.

Beslut i detta ärende har fattat av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Anders Brandén Klang. I ärendets beredning deltog även avdelningschef Per-Åke Vikman.

Mattias Viklund
Generaldirektör