

Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2) – KN 2024/00062 Remissvar från 2030-sekretariatet

Sammanfattning av synpunkter

Det vi framför allt ser som avgörande är

- 1) **Att delta fullt ut från start.** ETS2 introduceras 2027/2028 men då Sverige har en koldioxidskatt med högre koldioxidpriser än ETS2 kan vi välja att inte delta före 2031. Detta skulle innebära både högre utsläpp och minskade intäkter, och bör inte ske.
- 2) **Att höjda kostnader för drivmedel inte kompenseras genom sänkt drivmedelsbeskattning,** utan på sätt som mer träffsäkert gynnar utsatta grupper utan att klimatpåverkan ökar.
- 3) **Att samtliga frivilliga sektorer inkluderas från start,** både för att maximera klimatnyttan och för att minimera gränsdragningsproblematiken.
- 4) **Att intäkterna från utsläppshandeln återinvesteras i transportsektorns minskade klimatpåverkan,** i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

Dessa och ytterligare förslag konkretiseras och fördjupas nedan.

Om 2030-sekretariatet

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, i linje med det klimatmål om 70 procent minskad klimatpåverkan mellan år 2010 och 2030 som riksdagen antagit som en del av det klimatpolitiska ramverket. Vi är en löftesleverantör till våra beslutsfattare och förser dem med underlagen och förslagen som krävs för att nå målet, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Vi har över 70 partners som representerar spetsutvecklingen inom dessa områden. Se www.2030sekretariatet.se.

Bakgrund

ETS 2 omfattar utsläpp av koldioxid från förbränning av bränslen inom vägtransport, i hushåll och kommersiella byggnader samt förbränning av bränslen inom energi- och tillverkningsindustrin som inte omfattas av ETS 1. Utsläppshandelssystemet ska starta 2027/2028 och utsläppstaket minskar årligen i en omfattning som ska resultera i 42 procent lägre utsläpp 2030 jämfört med 2005 för de berörda sektorerna. Utfärdande av utsläppsrätter kommer ske genom auktionering och till skillnad från ETS 1 tillämpas ingen gratis tilldelning av utsläppsrätter, där det senare syftar till att skydda mot så kallat koldioxidläckage.

Vid ett utsläppsrättspris på 45 euro beräknas priset på bensin öka med cirka 1,11 kr per liter bränsle och för diesel med omkring 1,22 kr per liter bränsle, beräknat med ett antagande om 6 % inblandningsnivå av biobränsle. Om utsläppsrätterna blir betydligt dyrare, ökar också priset betydligt mer – men sjunker om reduktionsplikten höjs till tidigare beslutade nivåer. Införandet av ETS 2 förväntas leda till svenska utsläppsminskningar på 120 000 till 350 000 ton per år för vägtransporter.

2030-sekretariatets synpunkter

2030-sekretariatet fokuserar i detta remissvar helt på de delar som berör transportsektorn. Delar som rör t.ex. fjärrvärme ligger utanför vårt verksamhetsområde. Vi har tidigare gett synpunkter på regeringens förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS, [se dessa](#) samt [Naturvårdsverkets utmärkta underlag och inspel](#).

2030-sekretariatet ser starkt positivt på införandet av EU ETS2, som kan bli ett viktigt instrument för att snabbt minska transportsektorns klimatpåverkan. Även om effekten blir störst för EU-länder som i nuläget saknar koldioxidbeskattning, kan det också få stor betydelse för Sverige – förutsatt att kostnaden för klimatpåverkan tillåts nå användarna.

Naturvårdsverket uttrycker i sitt förslag att regeringens uppdrag var väl snävt avgränsat, och ger i viss mån förslag även utanför detsamma. På motsvarande sätt tillåter vi oss att föreslå en hantering av ETS2 även i delar som inte hanteras av det nu remitterade uppdraget. Våra synpunkter kan delas in i åtta områden enligt nedan:

- 1. Låt kostnaderna nå brukarna.** Kostnaden för utsläppsrätter i ETS 2 kommer till stor del att hamna på användare av bränslen för vägtransporter. Det innebär, vilket Naturvårdsverket förtjänstfullt visar, förbättrade möjligheter för Sverige att nå sitt nationella klimatmål för transportsektorn liksom EU:s utsläppsbeting för Sverige till 2030. Detta då drivmedel blir dyrare vilket leder till ökad hushållning, samtidigt som konkurrenskraften förnybara drivmedel med låg klimatpåverkan stärks. Om brukarna av fossila drivmedel ska kompenseras för denna kostnadsökning, bör det ske på andra sätt än genom sänkt drivmedelsbeskattning, för att inte denna potential för utsläppsminskning ska gå om intet. Det kan t.ex. ske i form av riktade stöd till utsatta och transportberoende näringsgrenar, särskilda avdrag för gles- och landsbygd eller stärkta stöd till ekonomiskt utsatta hushåll. Vi har tidigare återkommande visat hur det finns mer kostnadseffektiva, träffsäkra och klimatmässigt mindre tveksamma sätt att gynna dessa sektorer om de inte anses kunna bära den fulla kostnaden av att ingå i utsläppshandeln och hänvisar till dessa förslag.
- 2. Inkludera också frivilliga delar.** Liksom Naturvårdsverket ser vi starka skäl för en *opt-in* av ytterligare bränsleanvändning utöver den som obligatoriskt ingår. Detta dels för att förenkla övervakning och rapportering av utsläppen.

Utsläpp på cirka tre miljoner ton koldioxid per år kommer från sektorer som inte obligatoriskt ingår i ETS2 men som Sverige kan välja att inkludera. Merparten härrör från arbetsmaskiner från skogs- och jordbruk, där det med fortsatta undantag är svårt att särskilja om bränslet används inom eller utanför utsläppshandeln. T.ex. ska drivmedel för arbetsmaskiner som tillhör bostad eller kommersiell byggnad omfattas, men inte det som används i jord- och skogsbrukets arbetsmaskiner, truckar som används inom industrin omfattas, däremot inte truckar som används i hamnar. Denna uppdelning är svår att motivera, administrativt tung att följa upp och riskerar leda till fel och fusk. Naturvårdsverket anger rentav att ” Det kommer vara mycket svårt och ibland omöjligt att veta slutanvändningen av bränslet, det vill säga om det används inom ETS 2 eller utanför.”

Därför bör fler sektorer inkluderas; förutom arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruk samt på hamnar och flygplatser. Inrikes sjöfart inklusive fiskefartyg och fritidsbåtar bör inkluderas, liksom de delar av flyget som inte omfattas (t.ex. flyg på bensen), liksom järnväg, men då i den nuvarande utsläppshandeln (ETS1). Det är också positivt att intäkterna från det ökade antalet utsläppsrätter tillfaller Sverige, inledningsvis cirka en miljard kronor per år som lämpligen används för att på andra sätt stimulera utsatta sektorer inom ekonomin. Vi önskar också att Försvarets fordon inkluderas, men har förståelse för om det av sekretesskäl är svårt, och föreslår att staten istället i särskild ordning påskyndar försvarsmaktens omställning.

3. **Delta fullt ut från start.** ETS2 introduceras 2027 alternativt 2028 (beroende på villkor) eller 2031, om landet har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS2 och väljer att inte delta före 2031.

Sverige skulle då gå miste om årliga utsläppsminskningar om 120 000 - 350 000 ton koldioxid, vilket försvårar för Sverige att nå såväl de nationella klimatmålen för 2030 (transportsektorns och det övergripande), samt EU:s 2030-krav på Sverige enligt ESR. Därtill beräknas svenska auktionsintäkter minska 2027–2030 med omkring 25 miljarder kronor – betydligt mer om priset på utsläppsrätter hamnar närmare Agora Energiewendes bedömning av 200 EUR/ton från start än det tidigare antagna 45 euro per ton. Sammanfattningsvis finns en rad starka skäl för Sverige att inte utnyttja denna möjlighet.

4. **Återinvestera intäkterna i transportsektorns minskade klimatpåverkan.** Naturvårdsverket anger kort att ” Auktionsintäkter till Sverige bör återgå till sektorns omställning”, men utan att precisera vad detta innebär. Vi menar att regeringen bör slå fast *att* så ska ske, och uppdra åt Naturvårdsverket att konkretisera *hur* det ska ske.
5. **Sänk gränsen.** Liksom för ETS1 kan medlemsstater ge förenklade övervaknings-, rapporterings- och kontrollåtgärder för reglerade enheter med årliga utsläpp under 1 000 ton CO₂e. Den samlade effekten av detta i form av ökad klimatpåverkan kan bli stor, samtidigt som aktörer med utsläpp närmare 1000 ton per år inte är att betrakta

som småskaliga entreprenörer med behov av förenklade regler. Vi menar att gränsen bör sättas så, att riktigt små aktörer undantas, men inte de något större.

6. **Utvidga fordonslagen.** Naturvårdsverket resonerar utförligt kring varför A-traktorer ska omfattas, medan jordbruksfordon, terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner samt transporter för militära ändamål bör exkluderas. Vi delar synen på A-traktorer men menar att undantag för andra typer av fordon ger gränsdragningsproblem och bör undvikas. Också Naturvårdsverket anger detta; "Vad gäller jordbruksfordon har vi i vårt förslag inte definierat vad sådana fordon omfattar, eftersom det inte finns någon definition att utgå ifrån i svensk lag."
7. **Genomför lagändringar enligt Naturvårdsverkets förslag.** Vi har inget att erinra mot begreppsdefinitionerna, förslagen till bemyndiganden, tillståndskrav, ändamålsbeskrivningar eller liknande. Vi menar dock att en samordning av ETS2 med rapportering enligt drivmedelslagen och lagen om hållbarhetskriterier bör kunna beslutas formellt och inte stanna vid allmänna tankar om samverkan mellan berörda myndigheter.
8. **Återkom.** Vi delar Naturvårdsverkets bedömning att en kompletterande behandling av frågan kommer att behövas, när EU-kommissionen presenterat genomförandeakter och förslag till förtydliganden bl.a. avseende undvikande av dubbelräkning av utsläpp.

Slutord

2030-sekretariatet inser att delar av vad som här framförs, ligger utanför vad som direkt berörs av remissen, men delar Naturvårdsverkets bedömning att dessa frågor bör fattas samfällt. Sedan myndigheten skrev detta har regeringen också i den klimatpolitiska handlingsplanen angett att EU ETS2 ska införas fullt ut och tidigt, vilket vi är starkt positiva till. Däremot är vi skeptiska till förslaget om att merkostnader på fossila drivmedel ska kompenseras "vid pump" – det finns kostnadseffektivare, mer träffsäkra och mindre klimatmässigt negativa sätt att kompensera de som särskilt behöver skyddas mot merkostnader för transporter.

Vi noterar slutligen att även med ett genomförande av ETS2 fullt ut enligt vårt förslag, så kvarstår ett betydande utsläppsgap mellan Sveriges faktiska klimatpåverkan, vår nationella klimatlagstiftning och våra åtaganden gentemot EU. Detta är givetvis inte acceptabelt, och vi hänvisar till en lång rad förslag från oss och andra aktörer för att säkra att mål och åtaganden nås.

För 2030-sekretariatet den 7 mars 2024

Mattias Goldmann