

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Vår referens
Anders Brandén Klang
Er referens
Julien Morel

Diarienummer
Utr 2022/37
Datum
2022-09-12

Yttrande angående Miljömålsberedningens delbetänkande (M2022/00841)

Trafikanalys har anmodats yttra sig över rubricerat delbetänkande, och vill med anledning av det lämna följande kommentarer. Trafikanalys har valt att fokusera svaret på de förslag som har direkt koppling till transporter med luft- och sjöfart som utredningen presenterar.

Inledningsvis instämmer Trafikanalys i Miljömålsberedningens övergripande bedömning att det är angeläget att få en tydligare bild av hur konsumtionen påverkar Sveriges globala klimatavtryck. Trafikanalys tillstyrker därför beredningens förslag om ett mål för minskad klimatpåverkan från svensk konsumtion, oavsett om utsläppen skett inom eller utanför svenskt territorium. Utsläpp från svensks utlandsresor och från transporter förknippade med svensk import och export blir då självfallet viktiga delar i denna breddade målbild.

Klimatnytta från svensk export

Trafikanalys ser att det finns ett behov av ökad kunskap om Sveriges globala klimatavtryck och att det i detta sammanhang är viktigt att belysa hur vi med vår export och import kan hjälpa andra länder att minska sina klimatavtryck. Därtill finns det ett behov av att tydliggöra hur den svenska klimatnyttan ska beräknas och hur vår mer klimatvänliga produktion ska kunna kompensera för mindre klimatvänlig produktion i andra länder (till exempel genom att konkurrera ut sådan produktion), vilket får antas vara tanken med förslaget.

Trafikanalys anser att det med utgångspunkt i nuvarande skrivningar i betänkandet går att dra slutsatsen att klimatnyttan med svensk export relativt sett skulle öka om produktionen i omvärlden blev mer koldioxidintensiv och att detta i sin tur skulle medföra att vi skulle kunna nå klimatmålet. Detta kan enligt vår bedömning inte anses vara en rimlig konsekvens av förslaget. Det får därför antas att det enbart är verifierade utsläppsminskningar som kan ingå som flexibilitet.

Om det å andra sidan skulle vara så att klimatnyttan med svensk export relativt sett ökade till följd av en mindre koldioxidintensiv svensk produktion vore detta naturligtvis bra, samtidigt som det baserat på skrivningarna i betänkandet ser ut som om det då uppstår en risk för dubbelräkning (eftersom den minskade koldioxidintensiteten redan skulle ha återspeglats i uppföljningen av de territoriella utsläppen).

Tanken med förslaget är således god, men utformningen behöver tydliggöras för att det ska nå de effekter som eftersträvas.

Kommentarer på förslag om luftfart

Trafikanalys vill understryka att det viktigaste arbetet för att begränsa flygets klimatpåverkan är att regeringen i förhandlingarna om förslagen inom Fit for 55 arbetar

aktivt för att förslagen ska bli så skarpa som möjligt. Kommissionens förslag till skärpning av EU ETS innebär exempelvis att inga nya utsläppsrätter kommer att ges ut efter 2040.

Utredningen föreslår vidare att inrikesflygets utsläpp bör ingå i det nationella etappmålet om 70-procentig minskning av växthusgasutsläppen till 2030. Argumentet för detta är att behandla alla trafikslag på ett likartat sätt. Trafikanalys menar att det är ett ganska svagt argument då trafikslagen hanteras olika i många sammanhang. I fallet med inrikesflyget så ingår det nu i utsläppshandelssystemet och omfattas därmed av den mål bana som gäller för det. Tanken med ett handelssystem är att utsläppen ska minskas först där det är mest kostnadseffektivt. Att då låta delar av ingående verksamheter omfattas också av andra mål kan göra systemet mindre effektivt, men är förstås tänkbart så länge som målet på 70 procents utsläppsminskning ses som det gemensamma målet för trafikslagen tillsammans, och inte som något som ska uppnås inom varje trafikslag. Det finns ju dock alla möjligheter att, precis som Trafikanalys och Naturvårdsverket redan gör idag, fortsätta redovisa inrikesflygets utsläpp som en del av utsläppen från inrikes transporter, även om etappmålet begränsas till de övriga trafikslagen.

Det finns ett argument för att inkludera inrikesflygets utsläpp i det nationella målet, och det är risken för "läckage". Om utsläppen från exempelvis bantrafik och vägtrafik minskar därför att inrikesflygets andel av resandet ökar skulle det kunna vara problematiskt. Det finns dock ingen sådan tendens idag.

Sverige har enligt utredningen betydande rådighet över bunkringsutsläpp via flera befintliga styrmedel. Utredningen radar upp följande styrmedel: moms, energiskatt, EU-ETS, reduktionsplikt och flygplatsavgifter (s. 500). Trafikanalys noterar att moms (6%) enbart finns på inrikesflyg och att energiskatt på flygfotogen är förbjudet enligt nuvarande lydelse av energiskattedirektivet (inom Fit for 55 finns dock förslag på att ändra detta). Sveriges rådighet över EU ETS är begränsad då vi beslutar gemensamt inom EU. Större rådighet har egentligen Sverige enbart över reduktionsplikten och flygplatsavgifterna (inom vissa ramar som handlar om att det ska finnas ett samband mellan avgiften och de tjänster som erbjuds. Differentiering utifrån miljöprestanda är dock möjligt inom ramen för flygplatsens kostnadsbas). Reduktionsplikten är dock ett kraftfullt styrmedel som dessutom riktas just mot bränslet som tankas i Sverige.

Trafikanalys instämmer i utredningens bedömning att det finns viss risk för läckage till våra grannländer om nationella styrmedel ökar kostnaderna för att tanka i Sverige. Precis som utredningen påtalar kan dock ekonomitänkningen komma att begränsas av kommissionens förslag inom ReFuel aviation gällande tankningstväng. Om däremot kunder och flygbolag väljer att flyga från grannländerna är det ofrånkomligt med läckage. Samtidigt är det viktigt att notera att exempelvis Norge ska införa en kvotplikt på flygbränsle, vilket kommer att minska risken för den typen av läckage.

Kommentarer på förslag om sjöfarten

Miljömålsberedningen ska bereda möjligheten för ett etappmål för sjöfartens klimatpåverkan. I de svenska klimatmålen inkluderas idag utsläppen från inrikes sjöfart. Klimatpåverkan från bunkringen i Sverige till internationell sjöfart har ökat mycket sen 1990-talet. De internationella mål och styrmedel som IMO har beslutat om räcker inte för att den internationella sjöfarten ska klara av Parisavtalets 1,5-gradersmål. EU-kommissionens förslag Fit for 55 innebär stora möjligheter att minska sjöfartens klimatpåverkan. Miljömålsberedningen menar att Sverige bör bidra till att minska sjöfartens klimatpåverkan i den mån Sverige har rådighet.

Därför föreslår Miljömålsberedningen att *riksdagen beslutar om att 50 procent av utsläppen från fartyg på internationell resa som anläpt eller avgått svensk hamn inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål om att nå nettonollutsläpp inom*

svenskt territorium senast 2045. Miljömålsberedningen argumenterar för att det ger konkurrensfördelar för Sverige om vi går före i utvecklingen mot en mer fossilfri sjöfart, vilket sjöfartsbranschen i Sverige även vill. Inkludering av halva delen av utsläppen från fartyg på internationell resa ger även förutsättningar att införa svenska styrmedel och åtgärder för att uppnå målet.

Trafikanalys menar att intentionerna och tankarna bakom förslaget är bra. Miljömålsberedningen poängterar att IMO och EU i första hand ska besluta om reglering av klimatpåverkan från internationell sjöfart. Beredningen skriver vidare att ytterligare styrning behövs för inrikes sjöfart av den delen som inte omfattas av Fit for 55. Miljömålsberedningen beskriver att i EU-kommissionens förslag att inkludera sjöfarten i EU:s handel för utsläppsrätter (EU ETS) ska all energi som används ombord på fartyg över 5 000 bruttodräktighet vid resor mellan två EU-hamnar omfattas, medan hälften av energin som används ombord omfattas för resor som sker till eller från en EU-hamn via hamn i tredje land. Trafikanalys skulle önska en ökad tydlighet kring hur Fit for 55 förhåller sig till Miljömålsberedningens förslag, bland annat vilka delar av internationella resor som täcks in då Fit for 55 går igenom respektive inte går igenom och om Miljömålsberedningens förslag rör samma fartygsstorlekar som i Fit for 55?

I förslaget används begreppet internationell resa, men Miljömålsberedningen definierar inte begreppet, vilket hade ökat tydligheten. I den officiella transportstatistiken för sjöfart används begreppet resa (journey) för förflyttningen av personer och gods mellan två hamnar.

I underlagen till Trafikanalys sjöfartsstatistik finns uppgifter om alla fartyg som anläppt och avgått från svenska hamnar. Av dessa underlag framgår från vilken senaste hamn anlöpande fartyg har kommit, och vilken hamn avgående fartyg har som destination. Då det är vanligt att fartygsrörelser sker i rutter där flera hamnar besöks, eller att endast ett mellanstopp görs i en hamn, så innebär det att för de fartygsrörelser där flera hamnar angörs så föreslås en mindre del än hälften av hela fartygets resa ingå i de svenska territoriella klimatmålen för sjöfart. Trafikanalys menar att det är positivt att en större del av sjöfartens utsläpp av växthusgaser fångas via klimatmålen, men vi vill poängtera att det finns en risk att vissa redare m.fl. väljer att göra ett mellanstopp innan slutdestinationen för att minska de utsläpp som ska rapporteras. Vi hade också gärna sett att delbetänkandet var tydligare med att förklara vilken del av resan som förslaget berör.

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppgift att ta fram utsläppsstatistik för att kunna följa upp målet om att halva delen av utsläppen från fartyg på internationell rutt som anläppt eller avgått svensk hamn ska ingå i det långsiktiga territoriella målet. Trafikanalys menar att det är bra att beredningen föreslår att Naturvårdsverket får denna uppgift, men vill i detta sammanhang understryka vikten av att definitionerna av hur halva sträckan fastställs och att de begrepp som används (resor, fartygsrörelser et c) överensstämmer med vad som används i internationella sammanhang, och också hanteras på ett likartat sätt som inom andra trafikslag. Trafikanalys deltar för närvarande i ett samarbetsprojekt som leds av SMHI där en analysmodell baserad på fartygs AIS-data ska användas för att göra modellberäkningar av utsläpp från internationell sjöfart. Naturvårdsverket och Energimyndigheten medverkar också i projektet.

Observerade felaktigheter

På sidan 434 står att kommersiella flygoperatörer som släpper ut mer än 10 000 ton koldioxid per ton är undantagna från att ingå i EU ETS. Det ska vara kommersiella flygoperatörer som släpper ut *mindre* än 10 000 ton som ska vara undantagna.

Förslaget i Fit for 55 gällande att flyget ska ingå i kalkylen för marknadsstabilitetsreserven (MSR) betyder väl att "vattensängseffekten" snarare minskas än tvärtom (s. 438).

På sidan 565 står det: "Sverige har infört en ekobonus för överflyttning, för att kunna minska utsläpp från bunkring till sjöfart.". Trafikanalys menar att en korrekt beskrivning av styrmedlet vore: "Sverige har infört en ekobonus för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart, för att minska utsläppen av luftföroreningar och växthusgaser." ¹

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Anders Brandén Klang. I ärendets beredning har också Andreas Tapani, Linda Ramstedt, Backa Fredrik Brandt, Björn Andreasson och Björn Olsson deltagit.

Mattias Viklund
Generaldirektör

¹ https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181867-om-miljokompensation-for_sfs-2018-1867