

RemissvarDatum
2022-09-15Ert datum
2022-05-20Dnr/Beteckning
TSG 2022-5224Er beteckning
M2022/00841Regeringskansliet
Miljödepartementet

Remissvar SOU 2022:15 Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck

Sammanfattning

Transportstyrelsen har tagit emot Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck och framför här synpunkter respektive önskemål om förtydliganden. Vad gäller förslag kopplade till sjö- respektive luftfart vill Transportstyrelsen lyfta att det för närvarande sker förhandlingar inom ramen för EU-kommissionens lagstiftningspaket "Fit-for-55", vilket kommer ha en inverkan på de båda trafikslagen. Det är viktigt att förslag som läggs på nationell nivå ligger i linje med globala åtaganden och att de genomförs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Vad gäller förslaget att inkludera koldioxidutsläpp från inrikesflyg i etappmålet för inrikes transporter till 2030 lämnar vi en särskild kommentar med anledning av att det redan ingår i EU ETS.

Utöver synpunkter på förslagen så lämnar vi en del redaktionella synpunkter och andra kommentarer.

Transportstyrelsens synpunkter

Förslag om Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang för att minska de globala utsläppen i linje med 1,5-gradersmålet (avsnitt 5.15 i beredningens förslag)

- *att Sverige ska arbeta i relevanta förhandlingar och samarbeten, inklusive genom EU, så att det internationella arbetet inom bl.a. WTO, IMF, Världsbanken, IMO, Icao, Montrealprotokollet och övriga internationella organ ska vara i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål.*

Effekter av förslagen kring internationellt arbete väntas enligt beredningen bli att Sverige fortsätter att arbeta aktivt i internationella och EU sammanhang för att bidra till minskade utsläpp och nå Parisavtalets mål om maximalt 1,5-graders uppvärmning. De aktörer som påverkas direkt är Regeringskansliet och de myndigheter som företräder Sverige i internationella sammanhang. Beredningens bedömer att myndigheterna kommer att behöva fortsätta arbeta aktivt enligt Sveriges ambitioner. Beredningen bedömer inte att detta kommer att kräva extra resurser utöver pågående arbete. Det är för närvarande svårt för Transportstyrelsen att göra denna bedömning, men om Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang så är det inte omöjligt att det kommer att kräva extra resurser.

Transportstyrelsen vill framhålla att en förutsättning för att kunna minska klimatpåverkan från sjöfarten respektive luftfarten är att få igång en produktion och användning av hållbara drivmedel både nationellt och internationellt.

Förslag om klimatpåverkan från flyget (11.9.2 i beredningens förslag)

- *att riksdagen beslutar om att utsläpp från bunkring till internationellt flyg inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål om att nå nettonollutsläpp inom svenskt territorium senast 2045.*

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget då det bedöms kunna bidra på ett effektivt sätt till omställningen. Förslaget hade dock varit tydligare om uttrycket *bunkring* ändrats till exempelvis *tankning av drivmedel*.

- *att riksdagen beslutar om att koldioxidutsläpp från inrikesflyg inkluderas i etappmålet för inrikes transporter till 2030.*

Transportstyrelsen ställer sig tveksam till utredningens slutsats att ett inkluderande av flyget i etappmålet till 2030 skulle göra att utsläpp från all inrikes trafik skulle minska på ett kostnadseffektivt sätt. Transportstyrelsens bedömning är också att det är tveksamt om beredningens förslag att inkludera inrikes luftfart i etappmålet till 2030 betyder något i praktiken. Flyget omfattas idag av EU ETS vilket får till följd att ett inkluderande i etappmålet skulle få en liten betydelse i praktiken. Vi vill hänvisa till den rapport¹ från 2020 av KTH, Chalmers och Magnus Nilsson Production som beskriver det som kallas utsläppshandelns paradox – att utsläppsminskningar inom en sektor i utsläppshandeln leder till omfördelningar av utsläppsrätterna så att övriga sektorer kan öka sina utsläpp.

En utmaning med nationella mål för luftfarten är att utsläppens utveckling är starkt beroende av vilka styrmedel som EU beslutar om. Ett exempel är att i Sverige infördes 2021 en reduktionsplikt för flygfotogen, vilket Transportstyrelsen tillstyrkte (TSL 2019-4168). För närvarande förhandlas EU-kommissionens förslag om ReFuelEU Aviation, som är en inblandningsplikt, inom EU och som beroende på utfallet av förhandlingarna kan medföra att Sverige inte kommer kunna ha kvar sin höga ambition inom reduktionsplikten utan kommer behöva anpassa sig till den lägre EU-nivån. En regel om inblandningsplikt för hela EU ger dock större utsläppsminskningar totalt sett än om enbart Sverige har ett mycket mer ambitiöst regelverk.

Utredningen skriver att samtliga nordiska länder har infört en reduktions- eller kvotplikt för flyget. Detta stämmer inte med Transportstyrelsens bild, de länder i norden som har infört en plikt är Sverige och Norge. Eventuellt kan andra nordiska länder ha planer på det, men inget är beslutat.

För både luft- respektive sjöfart anger utredningen att de beaktar branschens målsättningar och avser lägga ambitionen i linje med dem.

Transportstyrelsen noterar dock att branschen föreslår fossilfritt inrikesflyg redan till 2030 (branschens målsättning är dock satt utifrån en rad förutsättningar av statligt agerande) medan beredningens förslag är att lägga med flyget i etappmålet för transporter, där växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 % senast 2030 jämfört med 2010. Att nå etappmålet betyder inte att alla trafikslag ska minska sina utsläpp – med 70 % utan att de totala utsläppen för inrikes transporter ska göra det.

Transportstyrelsen delar utredningens slutsats att eventuella mål bör vara teknikneutrala varför ett särskilt mål för elflyg inte behövs. Därtill håller

¹ <https://www.nilssonproduktion.se/wp-content/uploads/Styrmedel-f%C3%B6r-att-begr%C3%A4nna-det-globala-flygets-klimatp%C3%A5verkan-ett-svenskt-perspektiv-reviderad-version-200702-1.pdf>

Transportstyrelsen med om att forskning och utveckling är avgörande för att flyget ska kunna vara med och bidra till en minskad klimatpåverkan.

Förslag om klimatpåverkan från sjöfarten (12.9.1 samt konsekvensanalysen 14.9 i beredningens förslag)

Sjöfarten har en internationell karaktär och de flesta regelverk som rör sjöfarten är internationellt beslutade inom EU respektive FN:s sjöfartsorgan IMO. Sveriges rådighet att införa effektiva nationella styrmedel på sjöfartsområdet är därmed begränsad. Transportstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det i första hand är IMO och EU som bör fatta beslut om reglering av klimatpåverkan från internationell sjöfart.

Transportstyrelsen instämmer även i att de regler och styrmedel som IMO och EU hittills har beslutat inte är tillräckliga för att nå de internationellt överenskomna klimatmålen. Det pågår intensiva förhandlingar både på EU-nivå och inom IMO för att utveckla regler som syftar till att målen nås.

Transportstyrelsen tycker det är positivt att Sverige går före i klimatomställningen och är en inspiration för andra länder. Det finns också många svenska företag, inte minst inom sjöfartssektorn, som har högt satta klimatmål och vidtar åtgärder proaktivt. Transportstyrelsen vidhåller dock att internationellt arbete fortsatt kommer att vara det viktigaste verktyget för att reglera de internationella utsläppen, även om ett svenskt klimatmål för internationell bunkring införs.

- *att riksdagen beslutar om att halva delen (50 procent) av utsläppen från fartyg på internationell resa som anlöpt eller avgått svensk hamn inkluderas i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål om att nå nettonollutsläpp inom svenskt territorium senast 2045.*

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa ett nationellt mål för minskning av växthusgasutsläpp från fartyg på internationell resa som anlöpt eller avgått svensk hamn i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål till 2045. Vad gäller omfattningen, d.v.s. förslaget om att inkludera halva delen av utsläppen, vill Transportstyrelsen poängtera att det är av stor vikt att målet är minst lika ambitiöst som de internationella mål och åtaganden Sverige har gått med på samt de mål som den svenska sjöfartsnäringen står bakom. Det framgår inte tydligt hur beredningen har kommit fram till att halva delen av utsläppen från fartyg på internationell resa ska ingå, och Transportstyrelsen har därför svårt att ta ställning till den aspekten av förslaget.

Transportstyrelsen vill poängtera att det redan idag finns politiska mål för den internationella sjöfarten som Sverige har godkänt och som redare, finansinstitut och andra aktörer redan förhåller sig till. Ett exempel hur

dessa mål påverkar investeringsbeslut är ”Poseidonprinciperna” som är ett globalt ramverk för hållbar sjöfartsfinansiering i överensstämmelse med IMO:s mål. Det pågår för närvarande en revidering av IMO:s klimatstrategi där Sverige förespråkar ett nollutsläppsmål till 2050 och delmål för 2030 och 2040. Det är viktigt för Sveriges trovärdighet internationellt att nationella mål inte är mindre ambitiösa än de mål som vi står bakom och förespråkar internationellt.

Ett nationellt mål kan bidra till att synliggöra utsläppen från internationell sjöfart och därigenom leda till ett ökat fokus på sektorns omställning. Transportstyrelsen hade dock gärna sett att beredningens resonemang var mer utvecklat om nyttorna med att införa ett utsläppsmål för internationell bunkring och hur detta samspelar med införande av styrmedel och andra åtgärder. Transportstyrelsen skulle också gärna se att ett resonemang fördes om betydelsen av det svenska internationella arbetet för minska sjöfartens utsläpp i linje med det föreslagna målet.

Miljömålsberedningen föreslår att hälften (50 %) av de internationella utsläppen ska inkluderas i det svenska klimatmålet. Transportstyrelsen anser, som nämnts ovan, att skälen för detta kunde ha beskrivits mer utförligt i underlaget. Bland annat nämner beredningen att målsättningen överensstämmer med hur EU-kommissionens förslag inom Fit for 55 är utformade. I konsekvensanalysen (sid. 688) skriver beredningen dock att den föreslagna målsättningen skulle innebära att Sverige har en högre klimatambition än EU och IMO har i nuläget, men att det är samma ambition som Storbritannien har som också inkluderar bunkringen i sitt klimatmål. Transportstyrelsen har svårt att bedöma om det föreslagna målet är jämförbart med kommissionens ambition, och hur målet står sig mot IMO:s ambition, Storbritanniens mål och de svenska redarnas egen målsättning. Som exempel kan nämnas att flera av styrmedelsförslagen i Fit for 55 inkluderar 100 % av energin inom EU, 50 % av energin mellan en europeisk och en utomeuropeisk hamn samt energin som används när fartygen befinner sig i hamn. Storbritannien har såvitt Transportstyrelsen känner till inkluderat alla utsläpp från internationell bunkring i sitt mål om 78 % utsläppsminskning till 2035. Transportstyrelsen noterar att i etappmålet för inrikes transporter till 2030 är sjöfarten redan inkluderad. För närvarande sker förhandlingar inom ramen för Fit-for-55 där sjöfartens klimatutsläpp även föreslås införlivas i EU ETS. Om detta skulle realiseras åstadkoms samma effekt som för luftfarten, vilket beskrivs ovan som utsläppshandelns paradox.

- *att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram statistik över växthusgasutsläppen av de fartyg som avgått svensk hamn till en hamn utomlands eller anlöpt svensk hamn från en hamn utomlands.*

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram statistik över växthusgasutsläppen av de fartyg som avgått svensk hamn till en hamn utomlands eller anlöpt svensk hamn från en hamn utomlands.

Avsnitt 14.2.7: Stycket beskriver vikten av god tillgänglighet nationellt och internationellt och beskriver särskilt flygets roll för transportförsörjningen i hela landet och det långväga resandet. Här vill TS lyfta att även sjöfart spelar en viktig roll för långväga transporter.

Förslag om klimatpåverkan från offentlig konsumtion och upphandling (13.24.4 i beredningens förslag)

- *att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla krav när det gäller klimatarbetet så att utsläppsminskningar får betydelse vid avvägningar i offentliga upphandlingar och klimatfrågor blir en del i alla myndigheters upphandlingar. Regeringen ska därför föra in följande regel i myndigheternas instruktioner under en ny rubrik Offentlig upphandling:*

§ Myndigheten ska arbeta i sin offentliga upphandling för att minska utsläppen av växthusgaser.

När det gäller offentlig upphandling bedöms förslagen att få konsekvenser för alla upphandlande myndigheter, som inledningsvis kommer behöva extra tid och kompetens. Beredningen gör dock bedömningen att denna tillkommande uppgift kan utföras inom befintliga ramar för samtliga upphandlande myndigheter. Transportstyrelsen anser att det är viktigt att myndigheterna får stöd i vad som räknas som klimatkrav i offentlig upphandling och kriterier för det. Beredningen nämner också i betänkandet att Upphandlingsmyndigheten kan behöva bistå med sådant stöd och att Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att ta fram kriterier för vad som ska räknas som klimatkrav. Transportstyrelsen menar att det är viktigt att det finns stöd när det gäller exempel på hur dessa krav och kriterier ska följas upp, alltså hur leverantörer/anbudsgivare ska bevisa att de uppfyller ställda krav.

Faktaundersökning samt redaktionella synpunkter

Avsnitt 4.1.5: Miljömålsberedningen nämner att flygets höghöjdseffekter bidrar med cirka 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Transportstyrelsen vill betona de osäkerhetsfaktorer som är förknippade med höghöjdseffekter. Transportstyrelsen hade gärna sett en referens till denna siffra, och att

formuleringen istället hade varit att flygets höghöjdseffekter uppskattas bidra med cirka 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Avsnitt 5.4: Transportstyrelsen saknar en beskrivning av ICAO:s generalförsamling i avsnittet. Generalförsamlingen är ICAO:s högsta beslutande organ och utgörs av samtliga 193 medlemsstater. Generalförsamlingen beslutar bl.a. om inriktning för kommande treårsperiod, diskuterar viktiga sak- och policyfrågor och antar resolutioner, bl.a. inom miljö- och klimatområdet. Antalet medlemsstater i ICAO är 193 och inte 191 som beredningen skriver.

Avsnitt 11.2.5: Transportstyrelsen önskar informera om att ICAO:s miljökommitté CAEP för närvarande arbetar med en skärpning av koldioxidstandarden från 2017, för att förhoppningsvis besluta krav som ger en minskning av koldioxidutsläppen även för flygplan under 350 ton.

Avsnitt 11.4.6: ICAO:s standarder och rekommendationer heter ”Standards and Recommended Practices” (SARPs) och inte Standardised European Rules of the Air (SERA) som skrivs i avsnittet.

Avsnitt 11.7.1: Transportstyrelsen håller inte med om utredningens slutsats att det endast går att minska höghöjdseffekterna ”lite grand” med hjälp av flygoperativa åtgärder. Flygoperativa procedurer är det huvudsakliga sättet att i framtiden kunna undvika höghöjdseffekter. Detta behöver analyseras mer och rimligen kommer mycket forskning att behövas och även arbete med att operativt kunna implementera justerade flygvägar baserade på en atmosfär med hög föränderlighet på kort tid. Dessa operativa justeringar måste självklart också vara trafiksäkra.

Avsnitt 12.1: De utsläpp och den andel (3 %) av globala utsläpp som nämns inledningsvis avser inte enbart internationell sjöfart utan all sjöfart; inrikes, utrikes och fiskefartyg. Motsvarande procentsats för enbart internationell sjöfart är ca 2 % av världens koldioxidutsläpp.

Avsnitt 12.2.9: Transportstyrelsen noterar att IMO-förhandlingarna även innefattar andra typer av förslag. Utöver de avgiftssystem som nämns i utredningen finns bl.a. förslag om utsläppshandel och en reduktionsplikt.

Avsnitt 12.7.2: Transportstyrelsen noterar att begreppen uppströms och nedströms utsläpp tycks ha blandats ihop. Uppströms utsläpp i livscykelmetodik är det som motsvarar utsläpp från källan till tanken (well to tank), medan det i beskrivningen på sid. 544 anges som tank till kölvatten (tank to wake).

Avsnitt 12.9.1: Det stämmer inte som framgår av sid. 565 att inrikes sjöfart inte ingår i Fit for 55-paketet. Flera av de föreslagna rättsakterna omfattar fartyg som går mellan Europeiska hamnar oavsett om resorna sker inom ett

lands jurisdiktion eller mellan hamnar i två medlemsländer, samt när fartygen är förtöjda. Dessutom omfattas halva energin på resor till tredje land. Även styrmedel som beslutas av IMO påverkar i viss mån utsläppen från inrikes sjöfart. Reglerna omfattar fartyg som gör internationella resor, men eftersom dessa fartyg även kan göra inrikes resor så har det betydelse för inrikes utsläpp.

Vidare nämns på sid. 565 ett antal styrmedel som är särskilt användbara för att minska sjöfartens klimatpåverkan. I detta sammanhang saknas Fuel EU Maritime-förslaget från Fit for 55 som väntas bidra till att accelerera omställningen till hållbar och förnybar energi inom sjöfarten.

Avsnitt 12.9.2: Transportstyrelsen noterar att beskrivningen av EU-ETS på sid. 567 snarare tycks avse EU-kommissionens förslag Fuel EU Maritime.

Avsnitt 13.16.4: Transportstyrelsen vill passa på att förtydliga en detalj om miljöbilsdefinitionen som omnämns där det står att ”Miljöbilsdefinitionen följer regelverket för klimatbonusbilar och innebär att en miljöbil får släppa ut högst 70 gram koldioxid per kilometer, eller drivas på gas.” För 2020 som statistiken är tagen från så var gränsen för koldioxidutsläpp fortfarande 70 g/km (det är rapporten som beredningen hänvisar till är skriven). Gränsen sänktes dock under 2021 till 60 g/km och den 12:e juli i år justerades gränsvärdet återigen och sänktes ytterligare från 60 gram/km till 50 gram/km.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Kajsa Lindström, utredarna Sofia Malmsten och Max Ohlsson, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör