

Remiss av promemorian Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS - KN2023/03655. Remissvar från 2030-sekretariatet

Sammanfattning av synpunkter

2030-sekretariatet fokuserar i detta remissvar helt på de delar som berör flyg- och sjöfart; delar som rör t.ex. fjärrvärme ligger utanför vårt verksamhetsområde och expertis.

Vi är övergripande starkt positiva till förändringarna av utsläppshandelssystemet EU ETS, som är centrala för att nå EU:s klimatmål och innebär förbättrade möjligheter för Sverige att nå sina nationella klimatmål. Det gäller också specifikt förändringarna för flyget och sjöfarten, samt den kompletterande utsläppshandeln som kommer att införas på transportsidan.

I huvudsak menar vi att regeringens förslag hanterar EU-direktiven väl, men vill särskilt lyfta fram behovet av ett regelverk som kostnadseffektivt påskyndar omställningen, minimerar arbetsbördan för näringslivet, skapar maximal transparens för medborgarna och säkerställer en tydlig och juridiskt klar ansvarsfördelning. Vi vill också att medlemsstatens möjligheter till agerande inom ramen för direktivet hanteras enligt principerna att inte utnyttja geografiska undantag för framför allt Gotland, att inte utnyttja möjligheten till senarelagd införande samt att inkludera angränsande sektorer till de som obligatoriskt ingår. Detta preciseras i nedanstående punkter, som delvis utgår ifrån [Naturvårdsverkets i särskild ordning framtagna, utmärkta underlag och inspel](#).

Bakgrund till förslaget

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet. Efter förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet kunde rättsakterna antas och publiceras i maj 2023. Förändringarna innebär bl.a. en skärpning av det befintliga EU ETS, att det utökas för att inkludera sjöfart, och att ett nytt utsläppshandelssystem för byggnader, transporter och viss industri etableras (EU ETS 2). Regeringen uppdrog den 12 januari 2023 åt Naturvårdsverket att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna i EU ETS. Naturvårdsverket lämnade den 24 mars 2023 en delredovisning i uppdraget med förslag på lagändringar. Delredovisningen har remitterats av Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/02736). Regeringen har därefter bearbetat lagförslaget och lämnade den 8 juni 2023 över en lagrådsremiss till Lagrådet (bilaga 2). I denna slutredovisning lämnar Naturvårdsverket förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringarna i EU ETS. Sjötransportverksamheter ska inkluderas i EU ETS från 2024 och genomförandet har föreslagits göras inom lagen om vissa utsläpp av växthusgaser och dess

tillämpningsföreskrifter. Utifrån de bemyndiganden, definitioner, m.m. som ges i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser i den lydelse som föreslagits av regeringen i lagrådsremissen, föreslår Naturvårdsverket bestämmelser i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser som Naturvårdsverket bedömer vara nödvändiga för genomförandet. N

Naturvårdsverket föreslår flera nya bestämmelser för att genomföra kravet på utsläppskompensation inom Corsia, Internationella civila luftfartsorganisationen Icaos globala marknadsbaserade styrmedel för internationellt flyg. Verksamhetsutövare för flygverksamhet vars utsläpp från vissa internationella flygningar överstiger 10 000 ton CO₂ per år ska enligt förslaget vara skyldiga att kompensera för utsläpp genom att annullera det antal reduktionsenheter som Naturvårdsverket beslutar om i enlighet med en kommande EU-förordning. Förslaget innehåller kriterier för vilka reduktionsenheter som får användas. Verksamhetsutövare för flygverksamhet som omfattas av EU ETS ska under åren 2024 och 2025 få utsläppsrätter gratis i proportion till deras andel av sektorns verifierade utsläpp i EU ETS under året 2023. Verksamhetsutövare för kommersiell flygverksamhet ska under åren 2024–2030 kunna kompenseras genom gratis utsläppsrätter för merkostnader för deras användning av vissa slags hållbara bränslen, jämfört med att använda fossilt flygfotogen

EU-kommissionen har fått befogenhet att anta ett stort antal genomförandeakter och delegerade akter för att komplettera utsläppshandelsdirektivet med detaljerade regler om tillämpningen av reglerna i direktivet. Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser kan behöva kompletteras eller ändras beroende på utformningen av dessa akter

2030-sekretariatets synpunkter

Inom ramen för vårt verksamhetsområde vill vi särskilt framföra följande, avseende både införandet av utsläppshandel för flyg och sjöfart och den kommande särskilda utsläppshandeln för transporter:

1. **Vidga Corsia.** Förordningen om utsläpp av koldioxid från EES-flygningar – Corsia – ska enligt förslaget inte tillämpas på bl.a. flygningar för militära ändamål, för tull- eller polisändamål, skolflygningar, flygningar som utan mellanlandningar påbörjas och avslutas vid samma flygplats samt flygningar med luftfartyg vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram. Därtill ska undantas flyglinjer som omfattar de yttersta randområdena, eller där den erbjudna kapaciteten inte överstiger 50 000 platser per år (upp från 30 000), samt verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och a) som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period, eller b) vars utsläpp av koldioxid för flygningarna understiger 10 000 ton. Vi menar att Sverige bör vidga sin applicering av Corsia till att omfatta merparten av dessa, inte minst för att det annars skapas incitament att hamna precis under några av dessa brytpunkter. Försvarets flygningar bör i första hand inkluderas, men vi har förståelse för om det förhindras av sekretesskäl och menar då att regeringen i särskild ordning bör redovisa hur Försvarets klimatpåverkan skyndsamt ska minskas.

2. **Utnyttja *inte* undantagsmöjligheten för Gotland.** Medlemsstater kan till och med den 31 december 2030 undanta resor mellan två hamnar med ro-pax-fartyg och passagerarfartyg, förutom med kryssningsfartyg, för resor till öar utan väg- eller järnvägsförbindelse till fastlandet och vars invånarantal understiger 200 000. För Sveriges del handlar det framför allt om Gotland (även mindre öar som Visingsö, Holmsund etc). Även FuelEU Maritime ger möjlighet att undanta Gotlandstrafiken från krav på årliga utsläppsminskningar. Färjetrafiken till och från Gotland släpper ut cirka 180 000 ton CO₂e/år och är statligt upphandlad med ett nytt avtal för 2027–2035. Kostnadsökningen av att inkludera trafiken i EU ETS kan föras över på resenärerna; själva tanken om koldioxidprissättning, eller så kan staten ersätta rederierna för denna. De totala utsläppen från EU ökar om Sverige undantar Gotlandstrafiken från EU ETS, då antalet utsläppsrätter inte påverkas. Vi delar Naturvårdsverkets inriktning att ”Det är svårt att finna klimatpolitiska skäl för att undanta Gotlandstrafiken från EU ETS. Färjetrafiken är med nuvarande teknik och hastigheter ett utsläppsintensivt transportsätt till Gotland vars utsläpp bör prissättas likt andra transportsätt på land, sjön och i luften. Det skulle framstå som inkonsekvent att från svensk del först förorda att införa sjöfarten i EU ETS för att sedan söka undantag för offentligt upphandlad trafik och därmed sannolikt minska statens kostnader för upphandlingen.”
3. **Inkludera mera.** 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 i systemet. 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. Vi delar därför Naturvårdsverkets bedömning är fler sektorer bör 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 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. Vi önskar också att Försvarets fordon inkluderas, men har förståelse för om det av sekretessskäl är svårt, och föreslår att staten istället i särskild ordning påskyndar försvarsmaktens omställning.
4. **Vänta *inte*.** Medlemsländer med koldioxidskatt högre än genomsnittspriset för utsläppsrätter i ETS2 kan åren 2027-2030 undanta reglerade enheter från skyldigheten att lämna över utsläppsrätter. Sverige bör inte utnyttja denna möjlighet,

särskilt som den kraftigt sänkta reduktionsplikten innebär ett stort behov av tillkommande utsläppsminskningar för att nå klimatmålen. Naturvårdsverket bedömer att de årliga utsläppen från berörda sektorer skulle vara uppemot 300 000 ton lägre om Sverige är med i ETS2 åren 2027–2030, än om Sverige står utanför; nästan 5% av det utsläppsgap som skapas med en minimerad reduktionsplikt. Därtill skulle Sverige om man valde att ställa sig utanför ETS gå miste om cirka 25 miljarder kronor i auktionsintäkter för utsläppsrätterna.

- 5. Gynna föregångare.** EU godkänner tilldelning av gratis utsläppsrätter som kompensation för merkostnader associerade med de mest hållbara, avancerade fossilfria drivmedlen för flyget. Sverige bör utvärdera hur detta bäst utformas för att påskynda och stimulera framväxten av en sådan industri. Verksamhetsutövare får tilldelas utsläppsrätter gratis motsvarande hela prisskillnaden mellan användningen av fossilt flygfotogen och ett godtagbart flygbränsle på flygplatser som är belägna på öar som är mindre än 10 000 kvadratkilometer och som saknar väg- eller järnvägsförbindelser med fastlandet, vilket Gotland uppfyller. Regeringen bör slå fast att den avser utnyttja detta och bygga vidare på det tidigare beslutet om Gotland som pilotregion för omställningen. Regeringen bör också sträva efter att samma möjlighet ges för sjöfarten.
- 6. Undvik Ålands-fenomenet.** Då Åland inte tillhör EU:s skatteområde anlöpser åtskilliga färjor Åland endast i syfte att kunna erbjuda taxfree-försäljning ombord, med betydande extra utsläpp som följd. Det bör säkerställas att inte detta förstärks av regelverket som anger att för resor med fartyg där endast en av hamnarna som angörs hör till en medlemsstats jurisdiktion tillämpas överlämningskravet endast på 50 % av utsläppen.
- 7. Precisera framtiden.** Senast den 1 januari 2028 ska EU-kommissionen utvärdera om ickekoldioxideffekterna från flyget ska inkluderas med avseende på skyldigheterna att överlämna utsläppsrätter i en rapport till Europaparlamentet och rådet. Sverige bör tidigt och entydigt verka för att så blir fallet.
- 8. Tydliggör ansvar tidigt.** Naturvårdsverket ser sig själva som den mest lämpade tillsynsmyndigheten och administrerande myndighet, men också Transportstyrelsen kan övervägas då den dels är nuvarande MRV-tillsynsmyndighet och dels har omfattande sjöfartskompetens. Vi har ingen åsikt dem emellan, men önskar en tidig och entydig ansvarsfördelning. Detta gäller också regeringens bemyndiganden att meddela föreskrifter för sjötransportverksamheter, bl.a. gällande övervakningsplan och förseningsavgifter. Vi förutsätter att detta sker i nära samråd med verksamheterna, och uppmanar till kontrollstationer för dialog kring direktivets successiva införlivande.

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, och som är grunden för denna remissvända. 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.

Stockholm den 4 augusti 2023

Mattias Goldmann
2030-sekretariatet

