

Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
diarienummer M2021/01389  
diarienummer M2021/01390  
diarienummer M2021/01391

### Synpunkter på EU-kommissionens förslag till

- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757
- Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030
- Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 (LULUCF) och förordning (EU) 2018/1999

---

### Utsläppshandelsdirektivet, MSR-beslutet samt MRV-förordningen för sjöfart (diarienummer M2021/01389)

1. Sverige bör verka för att koldioxidinlagring av biogen och fossil koldioxid behandlas på i princip samma sätt i direktivet.
2. Kommissionen föreslår ingen ändring av artikel 10b(1) vilket, såvitt jag kan förstå, innebär att för s.k. energiintensiva företag som inte föreslås omfattas av den föreslagna gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM), kommer gratistilldelningen av utsläppsrätter att upphöra vid utgången av 2030. Senast samma datum bör gratistilldelningen även upphöra för de branscher som 2020 erhöll en gratistilldelning på 30 procent av riktmärket enligt artikel 10a (11). Det kan vara lämpligt att trappa ned gratistilldelningen över några år.
3. Kommissionen föreslår att nuvarande definition av utsläppshandelns baslinje (*"the mid-point of the period from 2008 to 2012"*) ska behållas. Som en konsekvens av detta, och för att uppnå den nödvändiga utsläppsminskningen enligt klimatlagen, måste den linjära reduktionsfaktorn höjas till 4,2. Följden blir att utgivningen av nya utsläppsrätter, enligt förslaget, kommer att upphöra redan 2040. Det finns skäl för en flackare kurva. En sådan kan uppnås om baslinjen ändras, t.ex. till en andel (70 eller 80 procent) av bokförda utsläpp inom systemet 2019, varvid höjningen av den linjära reduktionsfaktorn inte behöver bli så drastisk som kommissionen föreslår. En sådan ändring skulle innebära att den inledande engångsminskningen blir mera drastisk, men samtidigt att den tidpunkt då nyutgivningen helt upphör kan senareläggas något, vilket sannolikt är ekonomiskt fördelaktigt men totalt sett knappast är sämre från klimatsynpunkt.
4. Med en så snabb nedtrappning av utgivningen av utsläppsrätter som kommissionen föreslår, finns det knappast längre något behov av marknadsstabilitetsreserven. Sedan den började fungera för 2,5 år sedan har MSR-mekanismen gjort stor nytta genom säkra att flera miljarder outnyttjade utsläppsrätter automatiskt kommer att annulleras vid årsskiftet 2023/24. Mekanismen har samtidigt bidragit till att göra hela utsläppshandelssystemet "slagigt" och mera oförutsägbart. Det finns dessutom tendenser som tyder på att mekanismen redan 2022 eller 2023 kan mista sin funktion –

av 2022 ska vara endast 876 miljoner, dvs. inte långt över den nivå (833,3 miljoner) då den s.k. vattensängseffekten fullt ut träder i kraft igen.<sup>1</sup> Det finns mot denna bakgrund starka skäl att överväga att avskaffa (och på ett ordnat sätt tömma) MSR efter megaannulleringen 2023/2024 istället för att reformera systemet enligt kommissionens förslag. En ordnad tömning av MSR ger möjlighet att "parera" den i punkt 3 föreslagna mera drastiska engångsminskningen av nyutgivningen.

5. Den föreslagna ytterligare utsläppsbulbblan för vägtransporter och byggnader är mycket angelägen. Problemen med att implementera ansvarsfördelningsbeslutet (ESD) har varit betydande. Regeringens målsättning till 2020 höjdes (åtminstone informellt) 2016-17 till minus 40 procent *utan* användande av utsläppskrediter. Den höjda målsättningen sprack dock. Istället för målnivån 2020 på 27 miljoner ton, uppgick de svenska ESD-utsläppen 2019 till nästan 32 miljoner ton. I andra medlemsstater inom EU har problemen varit ännu större.

Den föreslagna ytterligare utsläppsbulbblan skulle göra det mera lönsamt att minska energibehoven i bostäder, gå över till bränslesnålare fordon etc. Att placera alla länder i samma bubbla bäddar dock för konflikter när en välbärgad svensk eller tysk SUV-ägare de facto, tack vare sin högre betalningsförmåga, kommer att hindra en fattig bulgar eller rumän från att använda sin bil, eller driva upp värmekostnaderna för en polsk familj som kanske ända tills nyligen fått sitt kol gratis av det lokala gruvbolaget, och därför har en bostad med dåliga energiprestanda.

Sverige bör mot denna bakgrund föreslå att det etableras två bubblor, där uppdelningen förslagsvis baseras på om ländernas BNP per capita ligger över eller under 60 eller 65 procent av EU-snittet, samt dessutom stödja att en betydande andel av auktionsintäkterna från det nya systemet öronmärks för investeringar som sänker energibehoven för fattigare regioner och hushåll, t.ex. via den föreslagna sociala klimatfonden. Att man på kontinenten ofta sitter fast i ett kolberoende vi aldrig haft i Sverige, är i mindre utsträckning en konsekvens av att vi har drivit en mera ambitiös klimatpolitik, utan beror i första hand på att man på kontinenten fann rika kolfyndigheter när man letade, vilket vi i Sverige lyckades med i väldigt liten utsträckning. Svensk snålhet kommer att underminera EUs klimatpolitik.

6. Kommissionens motiv för att begränsa den nya utsläppsbulbblan till enbart utsläpp från vägtransporter och byggnader är grumliga. Det naturliga vore att låta systemet omfatta all användning av fossila bränslen utanför utsläppshandeln, dvs. även lätt industri, jord- och skogsbruk etc. Enda nackdelen med en sådan lösning är att den ytterligare skulle minska betydelsen av nationella åtgärder, vilket kan försvaga det folkliga stödet för att genomföra målen i EUs klimatlag.

7. Beträffande de förslag som främst berör flyget finns åtskilliga frågetecken kring de inslag som anknyter till klimatkompensationssystemet CORSIA:

- Kommissionen föreslår att utsläpp från flygtrafik inom EES samt från EES till Schweiz/Storbritannien inte ska omfattas av CORSIA-reglerna. CORSIA omfattar emellertid all internationell flygtrafik till och från de länder som anslutit sig till systemet, dvs. även flygtrafik mellan EES-länderna. Det är svårt att se annat än att kommissionens förslag strider mot CORSIA-resolutionen.
- Kommissionen föreslår fyra olika typer av utsläppsminskningkrediter som flygbolag registrerade i något EES-land ska kunna utnyttja för att uppfylla CORSIA-kraven. Av dessa har dock hittills endast ett godkänts för användning inom CORSIA av ICAOs styrande råd.

---

### **Ansvarsfördelningsförordningen (diarienummer M2021/01390)**

1. Den föreslagna ambitionshöjningen är i linje med klimatlagen. Att höja det svenska åtagandet 2005-2030 från -40 till -50 procent är rimligt. Inget i den föreslagna framtida konstruktionen (t ex. att

---

<sup>1</sup> Carbon Pulse 210914 "EUAs not targeting fuel-switch over the winter – analyst"

utsläppen från vägtransporter och byggnader parallellt placeras i en separat bubbla under utsläppshandelsdirektivet) hindrar Sverige från att genom egna beslut fortsatt annullera den överprestation relativt lagstiftningen som det klimatpolitiska ramverket siktar mot.

2. Kommissionen argumenterar för att utsläppen av metan och lustgas från kreatursskötsel och jordbruk från 2031 ska hanteras inom samma regelverk som nuvarande LULUCF. Samtidigt siktar man uppenbarligen på att de bägge utsläppsbubblorna under utsläppshandelsdirektivet på sikt ska slå samman. I så fall skulle diverse småutsläpp, i hög grad bestående av andra växthusgaser än koldioxid, från bl.a. avfallshantering fortsatt återstå under ESR. Det är ingen bra vision. Bättre är att utveckla ESR till ett regelverk som fokuserar på att hantera de oftast svårreglerade icke-CO<sub>2</sub>-utsläppen från jordbruk, avfalls- och kemikaliehantering etc., vars problematik ofta ser helt annorlunda ut än för koldioxiden. Det är svårt att se poängen med att artificiellt åstadkomma något man kan kalla klimatneutralitet inom en ny AFOLU-sektor.

---

### **LULUCF-förordningen (diarienummer M2021/01391)**

För att hantera klimatkrisen måste vi på samma gång *dels* minska utsläppen, *dels* öka inlagringen av koldioxid i berggrunden och se till att de naturliga kollagren i marken, i växterna och i långlivade träkonstruktioner fortsatt växer, helst snabbare än idag. Nuvarande LULUCF-förordning hanterar framför allt kolflödena i skogen på ett klumpigt sätt. Den föreslagna omgörningen är välkommen och ansluter bättre till EUs nya klimatlag.

Uppgörelsen om klimatlagen innebär att de naturliga kollagren inom EU-länderna under 2030 ska öka med motsvarande minst 300 miljoner ton CO<sub>2eq</sub>. För att uppnå klimatneutralitet 2050 räknar kommissionen med att den årligen ökningen av de naturliga kollagren måste öka till motsvarande minst 500 miljoner ton CO<sub>2eq</sub>.

Kommissionen föreslår att Sveriges andel av ökningen 2030 ska uppgå till minst 47 miljoner ton CO<sub>2eq</sub>. Den formel med vilken kommissionen har räknat fram denna siffra kan starkt ifrågasättas, dock inte därför att den skulle leda till orimliga krav på Sverige, det gör den inte. Vi bör tvärtom räkna med att Sveriges bidrag till att öka naturliga kollagren långsiktigt måste höjas. På hemmaplan måste vi säkra att detta sker på ett kostnadseffektivt sätt, t.ex. genom att undanta mera skog från kommersiellt skogsbruk, genom att återväta utdikade marker, genom att ändra jordbruket, genom att öka den andel av virket som utnyttjas för byggnadsändamål och genom att belöna jord- och skogsbrukare som ökar kolförrådet på sina marker.

Det Sverige bör säkra under förhandlingsprocessen är därför inte att det svenska bidraget till kolinlagringen minskas, utan att kraven på ett antal av de övriga medlemsstaterna skärps. Exempelvis framstår det som både gåtfullt, stötande, oacceptabelt och från ekonomisk synpunkt ineffektivt att Danmark 2030 föreslås tillåtas öka den årliga dräneringen av landets naturliga kollager till 5,3 miljoner ton CO<sub>2eq</sub>! Beräkningen sägs baseras på de genomsnittliga förändringarna 2016-2018 av medlemsstaternas genomsnittliga kollager. Enligt den redovisning Danmark lämnat till FNs klimatkonvention ökade de danska naturliga kollager 2016-2018 med 2 miljoner ton CO<sub>2eq</sub> per år. Någonting verkar vara väldigt fel i underlaget till det föreslagna annex IIa.<sup>2</sup> Varje medlemsstat måste få ett åtagande som innebär att de naturliga kollagren i landet ska öka.

Magnus Nilsson, miljökonsult, forskare, klimatpolitisk analytiker

Magnus Nilsson Produktion

---

<sup>2</sup> <https://unfccc.int/documents/273486>