

# Temperaturhöjning i klimatpolitiken

– en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext

Magnus Nilsson

Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:7. SOU.

Hela rapporten;

[https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2022/09/ESO-\\_2023\\_7\\_Temperaturhojning-i-klimatpolitiken\\_webb.pdf](https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2022/09/ESO-_2023_7_Temperaturhojning-i-klimatpolitiken_webb.pdf)

## Sammanfattning

De förändringar av EU:s klimatlagstiftning som nyligen beslutats innebär mycket kraftiga skärpningar av unionens klimatpolitik. Reformerna ska säkra att målen i unionens nya klimatlag uppnås – att EU når klimatneutralitet senast 2050 för att därefter ha negativa nettoutsläpp, samt att unionens nettoutsläpp (utsläpp minus kolinlagring) 2030 är minst 55 procent lägre än 1990.

Lagkraven riktar sig dels till de stora energi- och industrianläggningarna och flygbolagen inom unionen (vars utsläpp regleras inom nuvarande utsläppshandel), dels till medlemsstaterna.

De krav som riktar mot Sverige är i nivå med, eller rentav tuffare än, de som följer av de nationella klimatmålen. Hädanefter tar därför EU-lagstiftningen i många avseenden över och blir minst lika styrande för den svenska klimatpolitiken som de nationellt beslutade målen, som i sin nuvarande form helt enkelt är på väg att bli överspelade.

Att den nya EU-lagstiftningen kan sägas vara i nivå med eller till och med mera krävande än de nationella klimatmålen, förklaras främst av två faktorer:

- EU-lagstiftningen innebär att Sverige måste öka nettoinlagringen av kol i landskapet och i träprodukter. Att kolinlagringen inte räknas med i de svenska nationella målen får den paradoxala konsekvensen att de svenska utsläppsminskningsmålen kan nås trots att de svenska nettoutsläppen ökar. Det sker om kolinlagringen i Sverige minskar mer än bruttoutsläppen, vilket inträffade 2015–18. Den nya EU-lagstiftningen innebär att de nationellt beslutade klimatmålen i praktiken kompletteras med ett mål för kolinlagring.
- De nationella, svenska målen om minskade bruttoutsläpp är kopplade till enstaka årtal (2030, 2040 och 2045). Det betyder att de (i varje fall teoretiskt och på marginalen) kan uppfyllas med hjälp av tidsmässigt begränsade insatser, eller bokföringsmanövrer det aktuella året. EU-lagstiftningen tilldelar visserligen Sverige ett något större utrymme för bruttoutsläpp 2030 än det nationella målet, men eftersom EU-regleringen egentligen utgörs av en utsläppsbudget för hela decenniet 2021–30, leder den sammantaget till en reglering av de svenska bruttoutsläppen i nivå med, eller något stramare än, vad som följer av de nationella klimatmålen.

Det hela kompliceras ytterligare av att de svenska målen delvis har en annan teknisk konstruktion än EU-lagstiftningens måldefinitioner:

- I det övergripande svenska målet om nettonollutsläpp 2045 inkluderas utsläpp från verksamheter inom den befintliga utsläppshandeln (ETS1). Denna modell strider mot grundtanken bakom utsläppshandelssystemet, som innebär att utsläpp inom utsläppshandeln inte ska regleras av medlemsstaterna, utan enbart på EU-nivå.

- Det separata svenska utsläppsmålet för transporter saknar motsvarighet inom EU. Att hantera vissa sektorer separat kan i vissa fall vara motiverat. Problemen kring till exempel jordbrukets utsläpp av metan och lustgas har en speciell karaktär och detsamma gäller flygets höghöjdseffekter. Risken med sektorsmål är att dyra åtgärder inom utpekade sektorer prioriteras framför billigare åtgärder inom andra områden, vilket driver upp kostnaderna utan någon tillkommande klimatnytta. Det svenska sektorsmålet för transporternas koldioxidutsläpp var möjligen motiverat när det beslutades. I nuläget är det däremot oklart på vilket sätt målet främjar klimatarbetet.

## **EU-lagstiftningens kärna – de tre växthusgasbudgetlagarna**

Vid sidan av klimatlagen utgörs kärnan i den nya EU-lagstiftningen av de tre "växthusgasbudgetlagarna": **utsläppshandelsdirektivet** och **ansvarsfördelningsförordningen** (som tillsammans reglerar utsläppen) samt **LULUCF-förordningen** (som reglerar inlagringen av kol i landskapet och i träprodukter). De tre lagarna är i princip "teknikneutrala", dvs. de föreskriver enbart hur mycket utsläppen måste minska respektive hur stor nettoinlagringen av kol måste vara, men säger inget om på vilket sätt detta ska åstadkommas. Tillsammans skapar de en näst intill heltäckande reglering och det krävs i princip ingen ytterligare unionslagstiftning för att målen i klimatlagen ska nås.

**Utsläppsbudget I** omfattar nuvarande utsläppshandelssystem (ETS1), som reglerar utsläppen från drygt 10 000 större energi- och industrianläggningar samt flygtrafiken inom EES (EU27 plus Island, Lichtenstein och Norge). Från och med 2024 inkluderas även sjöfarten.

För varje ton koldioxid som släpps ut av de berörda verksamheterna måste en utsläppsrätt lämnas in till EU-kommissionen. Hur stora utsläppen inom systemet maximalt kan bli (utsläppsbudgeten), bestäms av hur många utsläppsrätter som ges ut, vilket regleras i utsläppshandelsdirektivet. En del av utsläppsrätterna delas ut gratis, främst till industrin, men huvuddelen säljs på auktioner. Merparten av intäkterna tillfaller medlemsstaterna.

Medlemsstaterna deltar i administrationen av systemet, men är i övrigt inte inblandade. Handeln sker i ett enda, unionsövergripande, system.

Med den nya lagstiftningen kommer utgivningen av nya utsläppsrätter att trappas ned betydligt snabbare än hittills. Såvida lagstiftningen inte ändras på nytt, upphör utgivningen av utsläppsrätter 2039. Därefter kommer nettoutsläpp av växthusgaser från de verksamheter som berörs att vara förbjudna. För närvarande återstår ett utsläppsutrymme motsvarande sju till åtta års utsläpp på nuvarande nivå.

**Utsläppsbudget II** omfattar de utsläpp som sker utanför ETS1, främst från vägtrafik och småskalig uppvärmning, samt jordbrukets utsläpp av metan och lustgas. Under den så kallade ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR) tilldelas varje medlemsstat en årlig utsläppskvot som successivt krymper. Tilldelningen 2021–30 utgör landets "utsläppsbudget" för denna period. Ländernas sammanlagda tilldelning 2030 motsvarar en utsläppsminskning med 40 procent jämfört med 2005.

En medlemsstat som släppt ut mindre än sin tilldelning kan utnyttja över prestationen som kompensation under inlagringsbudgeten (se nedan) eller sälja den till en medlemsstat som släppt ut mer än sin tilldelning. Några medlemsstater, bland annat Sverige, kan öka sitt ESR-utrymme genom att överföra en del av sitt auktioneringsutrymme under utsläppsbudget I (ETS1) till utsläppsbudget II.

Den svenska ESR-tilldelningen 2030 motsvarar en halvering av utsläppen jämfört med 2005. Svårigheterna att minska jordbrukets utsläpp innebär att huvuddelen av utsläppsminskningarna måste uppnås inom vägtrafiken.

Drygt hälften av ESR-utsläppen (i unionen och i Sverige) kommer från och med 2027 parallellt att omfattas av ett nytt, separat utsläppshandelssystem, ETS2. Vägtrafiken, huvuddelen av den småskaliga uppvärmningen samt vissa industrier inkluderas obligatoriskt, men medlemsstaterna kan själva inkludera ytterligare ESRverksamheter. Alla ETS2-utsläppsrätter kommer att säljas på offentliga auktioner, så ingen gratis tilldelning kommer att ske.

**Inlagringsbudgeten** regleras i LULUCF-förordningen (LandUse, Land-Use Change and Forestry) som styr medlemsländernas nettoinlagring av kol i landskapet och i träprodukter.

Mellan 2021 och 2025 måste nettoinlagringen i en medlemsstat överstiga en bestämd referensnivå. För skogsmark baseras referensnivån på nettoinlagringen under 2000–09 och för jordbruksmark baseras den på nettoinlagringen under 2005–09.

För perioden 2026–30 skärps kraven. Då måste alla medlemsstater bidra till att nettoinlagringen av kol ökar. Länder med nettoutsläpp måste minska nettoutsläppen, länder med nettoinlagring (som till exempel Sverige) måste öka nettoinlagringen. Totalt ska nettoinlagringen inom unionen successivt öka så att den 2030 motsvarar minst 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket motsvarar en ökning på drygt 40 miljoner ton jämfört med snittnivån 2016–18. Även i detta fall är kravet på medlemsstaterna utformat som en budget som gäller den samlade nettoinlagringen åren 2026–30.

Ökningsbetinget fördelas mellan medlemsstaterna i förhållande till deras andel av arealen ”brukad mark” inom unionen. Även LULUCF-förordningen tillåter överföring av överprestationer mellan medlemsstaterna. Sveriges LULUCF-beting innebär att nettoinlagringen till 2030 måste öka med motsvarande 4 miljoner ton jämfört med snittet perioden 2016–18. För att (med så kort varsel) klara detta, krävs sannolikt att virkesuttaget ur den svenska skogen begränsas, eller i varje fall inte ökar, jämfört med nuläget.

## **Rekommendationer**

Revidera de nationella klimatmålen Den nya, skärpta, EU-lagstiftningen ställer krav på den svenska klimatpolitiken som är väl i nivå med de nationella klimatmålen. Mot denna bakgrund är det tveksamt om de svenska målen i sin nuvarande form fyller någon funktion längre. Frågan är om det, parallellt med de ambitiösa, obligatoriska EU-kraven om utsläppsminskningar, behövs några övergripande, nationella utsläppsmål.

Om nya övergripande nationella klimatmål fastställs bör de baseras på samma definitioner och målstruktur som används inom EU. För att vara meningsfulla måste målen innebära större nettoutsläppsminskningar (inom och/eller utanför EU) än vad som följer av EU-lagstiftningen.

I den svenska klimatpolitiken måste ett mål om ökad nettoinlagring av kol införas. De nationella målen, både när det gäller utsläpp och kolinlagring, bör baseras på växthusgasbudgetar som sträcker sig över längre perioder och inte enbart enstaka målår.

Alternativt bör de nationella målen ges en ny funktion och karaktär, till exempel genom att fokusera på mer avgränsade frågeställningar (som jordbrukets utsläpp av metan och lustgas) eller på utveckling och spridning av ny teknik (till exempel för infångning och lagring av koldioxid).

### *Utsläppsbudget 1*

Eftersom nuvarande utsläppshandel (ETS1) sker i ett enda, unionsövergripande system och storleken på de samlade utsläppen inom systemet nästan helt styrs av hur många utsläppsrätter som ges ut, finns det i princip inga klimatpolitiska skäl att specifikt minska de svenska ETS1-utsläppen.

För industrins långsiktiga konkurrenskraft och för svensk ekonomi är det däremot avgörande att de svenska nettoutsläppen inom ETS1 snarast upphör. Det gör det nödvändigt för både näringslivet och staten att av ekonomiska skäl satsa på innovation och teknisk förnyelse som leder till att de här utsläppen upphör. Den globala marknaden för tekniska lösningar och produkter som underlättar klimatomställningen kommer att vara gigantisk, vilket ytterligare stärker motiven för svensk forskning och svensk industri att ligga i framkanten.

Den komplicerade marknadsstabilitetsreservmekanismen (MSR), som är knuten till ETS1, innebär att en del av de utsläppsrätter som redan givits ut, men som ännu inte utnyttjats, för närvarande automatiskt annulleras om utsläppen minskar. Inom kort, sannolikt inom tre till sex år, kommer denna effekt dock att ebba ut. För att därefter minska de samlade utsläppen från ETS1 mer än vad som följer av utgivningen av utsläppsrätter, krävs att utsläppsrätter annulleras innan de använts. En tänkbar politisk åtgärd, som skulle minska utsläppen mer än vad som följer av EU-lagstiftningen är att i ett sådant läge införa ett skatteavdrag/skatteincitament till personer eller företag som aktivt annullerar utsläppsrätter.

### *Utsläppsbudget II*

1. Eftersom vägtrafik, arbetsmaskiner och jordbrukets metan- och lustgasutsläpp för närvarande sammanlagt svarar för 85 procent av ESR-utsläppen (dvs. utsläppsbudget II) och inga nämnvärda minskningar av jordbrukets utsläpp kan förväntas under de närmaste åren, är minskade utsläpp från vägtrafik och arbetsmaskiner avgörande för att kunna möta EU-kraven. Sveriges tilldelning av utsläppsutrymme under ESR 2030 motsvarar en minskning av fossilbränsleanvändningen inom vägtrafik och arbetsmaskiner med 40–50 procent jämfört med 2021. För att klara detta behöver regeringen skyndsamt utreda och föreslå hur följande åtgärder bäst kan kombineras:
  - För att bromsa tillflödet av nya fordon med förbränningsmotor till den svenska bilparken, bör den förhöjda, koldioxidutsläppsrelaterade fordonsskatten, som tas ut de tre första åren efter nyregistrering, löpande höjas.
  - Utbyggnaden av laddinfrastruktur måste snabbas på. Glesbygdsområden bör prioriteras. • Ett återinförande av en bonus vid nyregistrering av batteribilar bör övervägas. En eventuell bonus bör främst gynna lättare, mindre elkrävande fordon.
  - För att säkra att övergången till batterifordon sker tillräckligt snabbt, måste punktskatterna på fossila drivmedel och/eller reduktionsplikten sättas på en tillräckligt hög nivå.
  - För att ta höjd för olika scenarier beträffande vägtrafikens elektrifiering, måste politiken ha beredskap att efterhand ytterligare justera punktskatter och/eller reduktionsplikten så att fossilbränsleanvändningen minskar på det sätt EU-lagstiftningen fordrar.
2. Regeringen bör utreda och föreslå vilken ytterligare fossilbränsleanvändning under ESR – utöver den obligatoriska – som bör inkluderas i den nya utsläppshandeln ETS2.
3. Sverige bör utnyttja möjligheten att överföra utsläppsutrymme från ETS1 till ESR-sektorn (från utsläppsbudget I till utsläppsbudget II). Utvidningen av ESR-utrymmet kan antingen användas för att dämpa behovet av åtgärder inom, till exempel, vägtrafiksektorn eller lämnas outnyttjat i syfte att minska EU:s nettoutsläpp mer än vad som följer av unionslagstiftningen. Åtgärden kommer att minska svenska statens intäkter från auktionering av utsläppsrätter.
4. Sverige bör pröva att på förhand köpa ESR-utrymme av andra medlemsstater. Överfört utsläppsutrymme kan antingen användas för att dämpa behovet av nationella åtgärder inom

ESRsektorerna (inklusive vägtrafiksektorn) eller lämnas outnyttjat (i syfte att skärpa EU-politiken). Det finns också långsiktiga, strategiska skäl för Sverige att bidra till att erfarenheterna av handel med utsläppsutrymme ökar. Åtgärden kommer att belasta statsbudgeten.

5. Utveckla ett program för att begränsa växthusgasutsläppen från jordbruk och kreaturskötsel.

#### *Inlagringsbudgeten*

Om förändringar av skogs- och naturvårdspolitiken genomförs som innebär att det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet "Levande skogar" nås kommer de naturliga kollagren att öka utan tillkommande kostnader inom klimatområdet. Incitament för att öka kolförråd på skogsmark, jordbruksmark och våtmarker, samt i träkonstruktioner bör skyndsamt utvecklas och införas.