



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

Skrivelse  
2021-03-15  
NV-00052-20

## **Kartläggning över samspel mellan befintliga nationella styrmedel för vägtransporter och ett EU ETS som omfattar vägtransporter**

*Denna skrivelse är en del av Naturvårdsverkets sjätte delredovisning inom regeringsuppdraget att löpande analysera förslag som möjliggör att EU når netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2050 och skärpta åtaganden till 2030.*

*Regeringsuppdraget genomförs i form av ett projekt inom Naturvårdsverket. I projektgruppen för framtagandet av denna skrivelse har ingått Daniel Engström Stenson (projektledare och huvudansvarig för planering av analyserna), Eric Sjöberg och Åsa Weinholt.*

*Delredovisningen har beslutats av Avdelningschef Stefan Nyström*

### **Sammanfattning**

Kommissionen lyfte i sitt meddelande Höjning av Europas klimatambition till 2030 ökad prissättning som en central del för att uppfylla en ökad klimatambition. En möjlighet är att utvidga EU ETS till att även innefatta vägtransporter och byggnader. I denna promemoria kartläggs hur nuvarande svensk styrning i form av mål och styrmedel för vägtransporter skulle samspela med EU ETS vid en eventuell utvidgning utifrån verkningsfullhet, genomförbarhet och kostnadseffektivitet.

#### *Analysens utgångspunkter*

Analysen fördjupar sig inte i hur en utvidgning av ETS påverkar omställningstrycket inom vägtransporter men vi noterar att det sannolikt skulle medföra en miniminivå av prissättning över hela Europa samt utgöra ett skyddsnet, en garanti, för uppsatta utsläppsmål.

Naturvårdsverket har i denna analys antagit att det råder en full s.k. ”vattensängseffekt” dvs att en extra utsläppsminskning motsvaras av en lika stor utsläppsökning inom bubblan. Antagandet medför en konservativ bedömning (”worst case” scenario) av ett handelssystem för transporter avseende nationella styrmedel och åtgärders verkningsfullhet och kostnadseffektivitet i förhållande till de EU:s utsläppsmål. Av erfarenhet vet vi att vattensängseffekten inte är 1:1 samt att den genom exempelvis nuvarande annulleringsmekanism i EU ETS kan

minskas. Vi visar även på vad effekten på slutsatserna blir när antagandet om full vattensängseffekt släpps.

#### *Interaktion med svenska klimatmål*

Vi drar slutsatsen att nuvarande svenska klimatmål inklusive transportmålet kan kombineras med en utsläppsbubbla i EU ETS. Ett pris via EU ETS som läggs på den nationella styrning som finns mot Sveriges sektorsmål ökar – *allt annat lika* – omställningstrycket och bidrar således till att nå de inhemska målen.

För att nå de inhemska målen krävs också styrning utöver EU ETS. Därför är också inhemska styrmedel verkningsfulla gentemot det svenska klimatmålet. Det förändras inte av att EU ETS omfattar svenska vägtransporter.

#### *Interaktion med svenska styrmedel som prissätter utsläpp*

Styrmedel som direkt prissätter utsläpp i Sverige är fortsatt verkningsfulla i förhållande till de svenska målen. Däremot bidrar inte den svenska prissättningen till minskade utsläppsminskningar i EU vid en full vattensängseffekt. En svensk prissättning är dock även under detta konservativa antagande nödvändig och motiverad utifrån ett europeiskt perspektiv för att uppnå det svenska målet enligt ESR-fördelningen så länge transportsektorn tillhör ESR. Vattensängseffekten i ett tillkommande handelssystem kan betraktas som en avsedd effekt eftersom det kommer bidra till att hålla transportsektorns ETS-priser på en lägre nivå. Lägre ETS-priser kan underlätta genomförandet av ett europeiskt handelssystem för transportsektorn. Svensk prissättning kan alltså motiveras även med full vattensängseffekt. Skulle vattensängseffekten vara punkterad skulle motivet för svensk prissättning vara än starkare på grund av den additionella effekten på de EU:s utsläpp.

Oavsett storlek kan vattensängseffekten innebära att det blir svårare att motivera och få stöd för nationella prissättande styrmedel. Utmaningen bör vara som störst ifall transportsektorn flyttas över helt till den handlande sektorn och inget funktionssätt motsvarande annulleringsmekanismen existerar.

#### *Interaktion med andra typer av styrmedel*

Styrmedel likt vägtullar, miljözoner eller energiskatter som riktar sig mot övriga externaliteter än utsläpp är verkningsfulla, kostnadseffektiva och välfärdsförbättrande i den svenska styrningen av vägtransporter oavsett hur eller om utvidgningen sker. Detta gäller även infrastruktursatsningar på, till exempel, ett mer transporteffektivt samhälle eller ökad elektrifiering.

Även styrmedel som främst motiveras av minskade växthusgasutsläpp men inte direkt prissätter utsläppen, som reduktionsplikten och bonus-malus, kan ingå i en effektiv styrmedelsmix av den svenska vägtransportsektorn oavsett hur utvidgningen sker. Dessa kräver dock en fördjupad analys.

#### *Slutsatser*

Kommissionen har föreslagit ett antal möjliga alternativ för att inkludera vägtransporter i EU ETS, där utsläppshandeln blir en styrning utöver befintlig nationell styrning. Ett införlivande av vägtransporter i EU ETS i enlighet med dessa skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning inte ha någon negativ inverkan på svenska styrningen av vägtransporter i förhållande till att uppnå de nationellt beslutade utsläppsmålen så länge utvidgningen inte ersätter existerande eller

framtida kraftfullare nationell styrning. De förväntade negativa effekter på verkningsfullhet i förhållande till EU:s utsläppsmål, vilka är beroende av exakt hur utvidgningen sker, bör vägas mot fördelarna som de nationella utsläppsmålen ger liksom möjligheten att genom ett gemensamt minimipris på utsläpp i vägtransportsektorn över EU öka kostnadseffektiviteten. Den exakta utformningen av utvidgningen påverkar naturligtvis olika aspekter. Exempelvis ger alternativet där vägtransporterna införlivas i EU ETS samtidigt som de finns kvar i ESR fler motiv för nationell styrning än ett scenario där vägtransporter endast finns med i ETS.

## **Inledning**

Vägtransporterna står för en betydande andel – 21 procent – av EU:s utsläpp och utsläppen har jämfört med 1990 ökat med 26 procent (däremot minskat med ungefär 2 procent sedan 2005).<sup>1</sup> De olika scenarierna i konsekvensanalyserna visar att utsläppen från person- och godstrafik minskar med 13 respektive 3 procent i Kommissionens referensscenario (BSL) jämfört med 2015. I scenarier med ökade styrning minskar utsläppen från persontrafiken med 15-18 procent – en stor del av minskningen följer av EU:s CO<sub>2</sub>-krav vilket väntas ge än större effekt efter 2030. För godstransporterna ger de olika scenarierna 8-9 procent utsläppsminskning till 2030 jämfört med 2015.

I sitt meddelande Höjning av Europas klimatambition till 2030 framhöll Kommissionen ökad prissättning som en central del för att uppfylla en ökad klimatambition, inte minst inom transportsektorn. En möjlighet som lyfts fram att utvidga EU ETS till att även innefatta vägtransporter och byggnader. En sådan utvidgning av EU ETS skulle påverka de sektorer som nu finns i EU ETS, beroende på hur utvidgning sker. Men en viktig aspekt är också hur den nationella styrningen av vägtransporter och byggnader skulle påverkas

Syftet med denna promemoria är att kartlägga hur prissättning av vägtransportsektorns växthusgasutsläpp på EU-nivå eller via nationella handelssystem (utvidgning härnäst) skulle interagera med svenska klimatmål och styrmedel för vägtransportsektorn. Analysen har sannolikt även en viss relevans för byggsektorn.

### *Kommissionens alternativ för utvidgning*

Det europeiska handelssystemet kan utvidgas<sup>2</sup> på flera olika sätt. Med termen utvidgning avses de alternativ<sup>3</sup> som tas upp i kommissionens konsekvensanalys av en höjd klimatambitionsnivå till 2030:

- ETS\_2 innebär att växthusgasutsläpp inom byggnader och vägtransporter inkluderas i det befintliga europeiska handelssystemet. Detta motiveras främst av att det skapar en ökad harmonisering av incitament till

---

<sup>1</sup> EEA <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases-7/assessment>

<sup>2</sup> En bättre term vore att skriva att ytterligare sektorer kan komma att omfattas av ett handelssystem på nationell, regional eller europeisk nivå istället för att skriva *utvidgning*, eftersom utvidgning av det befintliga handelssystemet endast är ett av många alternativ. Termen utvidgning används dock i denna sektion.

<sup>3</sup> För alla varianter görs ett antagande om att inga nya utsläppsrätter delas ut efter 2050.

utsläppsminskningar i Europa (ökad kostnadseffektivitet) samt att det ökar sannolikheten att uppställda mål om utsläppsminskningar uppfylls. ETS\_2 delas upp i två alternativ.

- Variant ETS\_2.1, flytta byggnader och vägtransporter från ESR-sektorn till ETS.
- Variant ETS\_2.2, låta byggnader och vägtransporter ingå i ETS men också låta byggnader och vägtransporter ligga kvar inom ESR-sektorn med fortsatta nationella beting för varje medlemsland.
- ETS\_3 innebär att ett (eller flera) nya europeiska handelssystem upprättas för byggnader och vägtransporter med en separat (eller flera separata) utsläppsbubblor. Syftet är att möjliggöra skilda priser för växthusgasutsläpp inom olika sektorer. Att vägtransport- och byggsektorn är mindre priskänsliga än till exempel industrin implicerar att deras betalningsvilja för utsläppsrätter är högre vilket kan driva upp priserna inom EU ETS för industrin i ett gemensamt system. Eftersom läckagerisken enligt konsekvensanalysen bedöms vara högre inom industrin kan det i sin tur påverka riskerna för koldioxidläckage från industrin. Skilda utsläppshandelssystem är ett sätt att komma åt det problemet, men kan i gengäld tänkas begränsa kostnadseffektiviteten för utsläppsminskningar inom Europa. ETS\_3 skulle kunna delas upp i samma alternativ som ETS\_2 även om det inte diskuteras i någon högre grad i konsekvensanalysen.
- ETS\_4 innebär att byggnader och vägtransporter ligger kvar inom ESR-sektorerna samtidigt som det införs krav på att varje medlemsstat skapar nationella handelssystem eller inför annan prissättning av koldioxidutsläpp via till exempel skatter. ETS\_4 anses kunna uppnå utsläppsminskningar på ett (åtminstone för de nationella målen) kostnadseffektivt sätt samtidigt som det ur ett rättviseperspektiv kan vara angeläget att aktörer inom vägtransport och byggnader i låginkomstländer inte ska möta samma kostnad för växthusgasutsläpp som aktörer inom samma sektorer i höginkomstländer. Nackdelen som anförs, jämfört med de andra alternativen, är sänkt kostnadseffektivitet i styrningen mot EU:s mål och osäkerhet med avseende på om målen uppnås eftersom inget garanterar att de nationella utsläppsbubblorna kommer att motsvara EU:s mål aggregerat.

De olika alternativen går i viss mån kombinera, liksom att olika system över tid länkas samman till ett. Till exempel skulle olika länder i alternativ ETS\_4 kunna gå samma och skapa regionala handelssystem. Likaså skulle separata europeiska handelssystem för byggnader och vägtransporter kunna länkas med nuvarande EU ETS-sektorer vid ett senare tillfälle.

#### *Analysens utgångspunkter*

I underlaget analyseras hur olika typer av utvidgning påverkar nationella styrmedels verkningsfullhet, genomförbarhet och kostnadseffektivitet utvärderat mot olika mål. Detta omnämns som hur en utvidgning *interagerar* med olika

styrmedel. Kategorier av styrmedel för vägtransporter definieras nedan och varje kategoris interaktion med olika former av utvidgning analyseras.<sup>4</sup>

Analysen ska närmast ses som en förstudie eller kartläggning av vilka frågeställningar som bör analyseras djupare.

Det bör även framhållas att för att kunna ta ställning till för eller emot en utvidgning av EU ETS behöver andra aspekter utöver de ovan nämnda kriterierna beaktas. De berörs inte i detalj i detta underlag men listas mot slutet av denna promemoria.

Naturvårdsverket har i denna analys antagit att det råder en s.k. ”vattensängseffekt” dvs att en utsläppsminskning motsvaras av en lika stor utsläppsökning inom bubblan. Orsaken till detta är för att göra en konservativ bedömning (”worst case” scenario) av ett handelssystem för transporter avseende kostnadseffektivitet i förhållande till de EU:s utsläppsmål. Av erfarenhet vet vi att vattensängseffekten inte är 1:1 samt att den genom exempelvis nuvarande annulleringsmekanism i EU ETS kan minskas.

En annan förutsättning är att de svenska klimatmålen (sektorsmål för inrikes transporter 2030, mål för icke-handlande sektorer 2030 och 2040, nettonollutsläpp 2045) bedöms vara ambitiösare än EU:s nuvarande och föreslagna mål, i meningen att de strävar mot snabbare utsläppsminskningar generellt och men även specifikt för berörda sektorer.<sup>5</sup>

## **Kartläggning av interaktioner**

### ***Interaktion med svenska klimatmål***

Det finns inte nödvändigtvis en inneboende konflikt mellan nationella klimatmål och hur utsläppsbubblan sätts på europeisk nivå. Detta gäller oavsett hur utvidgningen sker. Att låta ett handelssystem omfatta en större del av europeiska utsläpp syftar till att harmonisera en miniminivå av *incitamenten* till utsläppsminskningar över Europa. Det är inte liktydigt med att minskningstakten ska ske i samma takt i hela Europa. Om alla aktörer har lika starka incitament till utsläppsminskningar sker minskningarna först där de är som billigast. Om Sverige då skulle ha lägst omställningskostnader skulle omställningen ske först här. Ett ambitiöst nationellt klimatmål för en sektor som även omfattas av ett handelssystem där utsläppen går mot noll i en långsammare takt är alltså i teorin förenliga. Det kommer emellertid kräva kompletterande nationell styrning för att säkerställa att det nationella målet nås. Detta gäller redan för det svenska långsiktiga målet om nettonollutsläpp till 2045 så länge EU inte antar ett motsvarande mål.

En utvidgning av EU-ETS bör inte försvåra uppfyllandet av ett nationellt mer ambitiöst mål så länge en utvidgning inte ersätter nationell nuvarande eller framtida styrning. Ett pris via EU-ETS som läggs på den nationella styrning som finns mot Sveriges sektorsmål ökar omställningstrycket *allt annat lika* och bidrar således till de inhemska målen. Däremot är det möjligt att en utvidgning av EU

---

<sup>4</sup> Förhoppningen är att klasserna som definieras är tillräcklig representativa för en första belysning av interaktioner mellan ett handelssystem och nationella styrmedel.

<sup>5</sup> Teoretiskt skulle det vara möjligt att ett europeiskt handelssystem för vägtransportsektorn sätts striktare än till exempel det svenska 2030-målet. Det bedöms emellertid som mindre sannolikt.

ETS leder till diskussioner om befintlig inhemsk styrning utifrån två aspekter, hur stor effekt det får på EU:s totala utsläpp och vilken påverkan det får på svenska utsläppskostnader utifrån antaganden om hur stor vikt som ska läggas vid vattensängseffekt och kostnadseffektivitet i förhållande till EU:s utsläppsmål.

De ”extra” inhemska utsläppsminskningarna (de som uppkommer utöver av vad som drivs av ett handelssystem och andra EU-krav), leder således inte nödvändigtvis till att EU:s utsläpp minskar i motsvarande omfattning som de inhemska. Vattensängseffekten kan på så sätt göra det svårare att motivera och få stöd för att införa eller öka inhemska styrmedel som prissätter växthusgasutsläpp eftersom det inte nödvändigtvis minskar de globala utsläppen. På så sätt kan ett europeiskt handelssystem försvåra uppnåendet av de nationella målen då det blir svårare att få stöd för (åtminstone) prissättande styrmedel på nationell nivå. Detta kan även leda till att nationella sektorsmål i högre grad ifrågasätts.

Likaså skulle ett pris via EU ETS kunna leda till en diskussion om att minska styrningen från andra styrmedel – exempelvis koldioxidskatten – om det bedöms att kombinationen skulle ge upphov till exempelvis för höga bränslepriser. Naturvårdsverket bedömer emellertid att det kommer krävas högre prissättning för att nå såväl klimat- som luftmål<sup>6</sup>.

Det samma behöver dock inte gälla andra slags styrmedel och åtgärder. Till exempel styrmedel och åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle samt infrastruktur för elektrifiering som är nödvändiga för att minska växthusgasutsläppen men inriktar sig primärt på andra problem än att själva utsläppen är underprissatta. Dessa styrmedel och åtgärder har en tydlig roll att spela i den svenska omställningen oavsett om en sektor omfattas av ett europeiskt handelssystem eller inte.

Det är alltså inte mellan ett handelssystem och det nationella målet i sig som interaktioner bör beaktas utan interaktioner mellan ett europeiskt handelssystem och de nationella styrmedel som används för att uppnå nationella mål.

Argumentationen utvecklas nedan med hänsyn till de olika varianterna av utvidgning som nämns i konsekvensanalysen.

### ***Interaktion med inhemska styrmedel som prissätter växthusgasutsläpp explicit (dubbelstyrning)***

I ETS\_2.1 (vägtransporter och byggnader flyttas från ESR till EU ETS) bidrar fortfarande inhemsk prissättning av växthusgasutsläpp till nationella klimatmål på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt. Utvärderat mot EU-målen driver prissättning genom ETS och annan europeisk prissättning (som minimiskatter enligt energiskattedirektivet) kostnadseffektiva svenska utsläppsminskningar i takt med att utsläppsutrymmet minskar. Utsläpps-minskningar utöver dessa som drivs av att Sverige har en prissättning av utsläpp utöver EU:s miniminivåer, en så kallad dubbelstyrning<sup>7</sup>, bidrar givet vårt grundantagande om full

---

<sup>6</sup> Se exempelvis....

<sup>7</sup> Dubbelstyrning definieras i detta avsnitt som nationell prissättning av växthusgasutsläpp från en sektor som omfattas av EU-ETS som ligger på en nivå utöver vad som krävs av det

vattensängseffekt inte nödvändigtvis till de EU:s mål och är sålunda inte heller kostnadseffektiva ur ett EU-perspektiv. Med en dubbelstyrning finns risken att de dyrare svenska utsläppsminskningarna tidigareläggs medan de billigare utländska utsläppsminskningar senareläggs. Även omställningstrycket sjunker på andra aktörer i systemet (marginellt med tanke på att de svenska utsläppen utgör en liten andel av systemets totala) då den svenska dubbelstyrningen frigör utsläppsutrymme och sätter en press nedåt på ETS-priserna, allt annat lika.

I ETS\_2.2 (där vägtransporter omfattas av ETS men också finns kvar i ESR) är den eventuella vattensängseffekten som uppstår på grund av dubbelstyrning mindre problematisk. Om vägsektorn fortfarande ingår i Sveriges mål för den icke-handlande sektorn kan en dubbelstyrning krävas för att uppnå de nationella målen om ETS-styrningen inte bedöms räcka, i synnerhet om den nya ESR-fördelningen skärper kraven på Sverige. Ett omförhandlat svenskt ESR-mål i linje med de svenska klimatmålen skulle kunna motiveras utifrån ett rättvise- eller fördelningsperspektiv i utbyte mot att hela den EU:s vägsektor utsläpp omfattas av ett handelssystem. Man uppnår detta eftersom svensk dubbelstyrning inom vägtransportsektorn kommer att sänka ETS-priserna, både i Sverige och andra länder. En substantiell effekt på priserna uppnås dock antagligen endast om Sverige tillsammans med andra rikare länder åtar sig skarpere ESR-mål.<sup>8</sup> Den prispress på utsläppsrätter och det läckage som uppstår på grund av dubbelstyrning är då en både nödvändig och avsedd effekt. Nödvändig eftersom Sverige måste uppnå tillräckliga minskningar enligt ESR-fördelningen och avsedd eftersom det sänker ETS-priserna vilket minskar kostnaden för att nå utsläppsmålen i synnerhet i fattigare länder.

Ovanstående resonemang kan även tillämpas på ETS\_3 som principiellt kunde utformas antingen genom att vägtransporter flyttas från ESR till ETS eller ligger kvar inom ESR men också omfattas av ETS.

För ETS\_4 (nationel prisättning genom skatt eller handelssystem) är handelssystemet inte längre europeiskt utan nationellt. Det troliga är att den svenska koldioxidskatten skulle falla inom de eventuella miniminivåer som här skulle ingå varför påverkan på Sverige skulle bli liten. Eventuellt skulle krav eller uppmuntran om att också införa nationell utsläppshandel likt Tyskland avser och Finland analyserar komplettera nuvarande svensk prissättning. Scenario ETS\_4 öppnar också för möjligheten att införa regionala handelssystem eller handelssystem segmenterade utifrån exempelvis BNP per capita. Syftet skulle vara att bättre anpassa utsläppskostnader efter invånarnas köpkraft. Exempelvis skulle påverkan på bränslepriserna från ett utsläppsrättspris på 40€ vara betydligt större för invånare i Bulgarien än i Sverige. Ett potentiellt problem blir då tankning vid gränser som delar länder vilka tillhör olika utsläppsbubblor. För en sådan utformning applicerar resonemangen kring interaktionen med svenska mål och styrmedel som framförs i stycket som hör till ETS\_2.

---

europiska energiskattedirektivet. Även administrativa styrmedel inriktade på växthusgasutsläpp, där reduktionsplikten och bonus-malus ligger närmast, kan definieras som dubbelstyrning. Detta diskuteras senare i texten.

<sup>8</sup> För svensk del ger vägtrafiken upphov till 15 Mton koldioxid per år vilket utgör ca 1,9 procent av de samlade vägtrafikutsläppen i de länder som omfattas av EU ETS.

Sammanfattningsvis kan nationella styrmedel i denna kategori fortsatt bidra till nationella utsläppsmål men de kan komma att ifrågasättas utifrån hur kostnadseffektiva eller verkningsfulla de är på EU-nivå. Beroende på hur ESR utformas skulle detta kunna avhjälpas.

***Interaktion med styrmedel som prissätter andra externaliteter inom vägtrafiken än växthusgasutsläpp***

Styrmedel som vägtullar, miljözoner eller energiskatter<sup>9</sup> på bränslen används primärt för att styra och prissätta vägtrafikens övriga externaliteter (såsom trängsel, buller och andra föroreningar) eller har fiskala motiv. De bidrar samtidigt till att minska vägtrafikens klimatpåverkan. Även en eventuell framtida avståndsbaserad vägskatt platsar i denna kategori. Då dessa övriga motiv kvarstår även vid en utvidgning är styrmedlen fortsatt motiverade, kostnadseffektiva och välfärdsförbättrande. Vilken slags utvidgning som sker spelar därför endast en begränsad roll för utformningen av dessa styrmedel. Självklart interagerar styrmedlen. Om en utvidgning innebär en markant högre prissättning av växthusgaser och en bieffekt blir en substantiell minskning av vägtrafikens övriga miljöeffekter bör övriga styrmedel anpassas.

Sammanfattningsvis kan dessa styrmedel fortsatt bidra till de nationella utsläppsmålen men de bör fortsatt utformas i syfte att komma tillrätta med vägtrafikens och byggnaders övriga negativa externaliteter. Att utsläppsminskningarna som åstadkoms genom dessa styrmedel inte nödvändigtvis är additionella på EU-nivå är irrelevant eftersom styrmedlen är välfärdsförbättrande genom att styra mot andra problem än växthusgasutsläpp på en nationell eller lokal nivå. Att till exempel argumentera att vi inte ska åtgärda trängselproblem i Stockholmstrafiken för att de utsläppsminskningar som åstadkoms genom detta inte är additionella på en EU-nivå vore besynnerligt.

***Interaktion med styrmedel som prissätter växthusgasutsläpp implicit***

Det finns en kategori styrmedel som motiveras direkt av växthusgasutsläpp men som inte prissätter utsläppen direkt. Bonus-malus är ett sådant exempel. Även reduktionsplikten skulle kunna hamna i denna kategori. Malus påverkar fordonskatten för bilar med höga utsläpp medan bonusen delas ut vid inköp av nya bilar med tillräcklig låga utsläpp. Syftet är att snabba på omställningen av fordonsflottan där det finns en viss tröghet i och med att bilar som säljs idag kan antas rulla på vägarna i snitt 15-20 år. Reduktionsplikten åläggs drivmedelsleverantörer för att minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel genom inblandning av biodrivmedel. Syftet är att skapa långsiktiga förutsättningar för biodrivmedel i vägtransportsektorn och att minska växthusgasutsläppen.

Dessa styrmedel motiveras å ena sidan av att de uppnår utsläppsminskningar och då kommer en utvidgning att skapa åtminstone en viss grad av dubbelstyrning som utifrån kostnadseffektivitet mot EU-målen kan ifrågasättas. Å andra sidan kan och bör dessa styrmedel inriktas på och motiveras av andra orsaker till marknadsmisslyckande än växthusgasutsläpp. De är då, som tidigare har

---

<sup>9</sup> Energiskatt på drivmedel är i grunden en fiskal skatt men har genom sin utformning med undantag använts också för att prissätta växthusgaser. Under dessa omständigheter applicerar resonemanget om dubbelstyrning i avsnittet innan.



argumenterats för, motiverade oavsett vilken europeisk styrning som finns. Frågan är vilket av dessa argument som väger tyngst. En malus kan, till exempel, motiveras av att trafikanter inte i tillräckligt hög grad tar i beaktande framtida körkostnader och är sålunda välfärdsförbättrande i sig, oaktat direkta effekter på växthusgasutsläpp, eftersom prissättningen av växthusgasutsläpp inte ger tillräckligt starka signaler vid nybilsköp. Likaså kan bonusen motiveras genom spridandet av ny teknik i en marknadsintroduktionsfas. Reduktionsplikten kan motiveras av att den skapar helt nödvändiga förutsättningar för omogna tekniker och drivmedel att ta sig in på marknaden. Alla dessa motiv är giltiga oavsett en utvidgning av EU ETS.

Sammanfattningsvis har dessa typer av styrmedel potential att bidra till de nationella utsläppsmålen på ett kostnadseffektivt sätt oavsett hur utvidgningen sker även om de inte i sig är inriktade på att få till stånd minskningar av växthusgasutsläpp. Styrmedlen bör utvärderas och utformas så att de vid en eventuell utvidgning tydligt är motiverade av och är inriktade på att avhjälpa andra marknadsmisslyckandena än enbart växthusgasutsläpp.

Utsläppsminskningar som kommer till stånd på grund av dessa styrmedel kan ha begränsad additionalitet ur ett EU-perspektiv men själva frågan torde då vara irrelevant eftersom styrmedlen främst har andra syften än minskningar av växthusgasutsläpp och då sänker kostnaden för omställningen.

### ***Interaktion med styrmedel och åtgärder för elektrifiering och annan infrastruktur***

Styrmedel och åtgärder som möjliggör vägtransportsektorns omställning genom byggandet av infrastruktur (till exempel infrastruktur för elektrifiering, satsningar som bidrar till ett transporteffektivt samhälle eller förbättrad tillgänglighet med kollektivtrafik et cetera) är fundamentala för de nationella klimatmålen. Sådana åtgärder är nödvändiga för att skapa förutsättningar för utsläppsminskningar och kommer fortsatt att behöva komplettera annan styrning av växthusgasutsläpp oavsett hur utsläppen prissätts. Utsläppsminskningar som kommer till stånd genom sådana åtgärder är inte nödvändigtvis additionella på EU-nivå.

Utbyggnaden av infrastruktur är en kollektiv nyttighet som staten bör tillhandahålla eller subventionera eftersom marknaden själv har svårt att prissätta denna typ av varor. De statliga investeringarna i infrastruktur bör harmonisera med politiskt satta målsättningar för vägtransportsektorn, både för att vara långsiktigt samhällsekonomiskt lönsamma och för att underlätta/inte försvåra genomförandet av målen. Infrastruktursatsningar som underlättar elektrifiering eller bidrar till ett transporteffektivt samhälle genom förbättrad tillgänglighet med digitala lösningar, kollektivtrafik, gång eller cykel är exempel på infrastruktursatsningar som förefaller väl anpassade till de klimatpolitiska målen. De är nödvändiga, kostnadseffektiva och verkningsfulla sätt att angripa de problem som de är avsedda att lösa, oavsett om växthusgaser prissätts på nationell eller europeisk nivå.

### ***Övriga interaktioner***

Vi vet i nuläget inte om en eventuell utvidgning av EU ETS även kommer att omfatta arbetsmaskiners utsläpp. Om arbetsmaskiners utsläpp skulle komma att omfattas skulle verksamheter som idag har nedsättningar av koldioxidskatten få

en prissättning. Detta skulle öka incitamenten för omställningen utan att snedvrída den konkurrensen inom EU.

Det är inte klart hur utsläpp associerade med olika typer av biodrivmedel kommer att behandlas vid en eventuell utvidgning. Detta måste bevakas för att en svensk reduktionsplikt ska kunna harmoniera med en eventuell europeisk prissättning genom handelssystem. I synnerhet måste det klargöras hur den svenska reduktionspliktens LCA-perspektiv överensstämmer med hur olika typer av biogena utsläpp behandlas vid en eventuell utvidgning. Här kommer också översynen av förnybarhetsdirektivet bidra med viktig information.

Det är osäkert i vilken mån det över huvud taget är möjligt att förhandla, besluta och implementera all lagstiftning som krävs för att få till stånd ett införlivande av vägtransporter i ETS i tid för att styrningen också ska hinna påverka utsläppen innan 2030 dit det nu återstår mindre än 10 år. Alternativkostnaden av att jobba för att införliva transporter i EU ETS under 2020-talet är hög då det redan, i Sverige åtminstone, finns ett befintligt omställningstryck på transportsektorn och en befintlig styrning genom vilken Sverige också kan öka takten i omställningen.

Ifall vägtransporter ska komma att omfattas av ett handelssystem men även ligga kvar inom ESR-sektorn uppkommer frågan hur detta kommer att påverka styrningen av övriga sektorer inom ESR. En potentiell risk är att skillnaden mellan prissättningen av vägtrafikens utsläpp och prissättningen inom övriga ESR-sektorer ökar. Risken kan bli att utsläppen minskar snabbare inom vägsektorn vilket skulle möjliggöra en långsammare utsläppsminskning inom andra sektorer utan att riskera måluppfyllnad. Det kan minska kostnadseffektiviteten. Risken minskar ju fler sektorer inom ESR som omfattas av EU ETS. Även detta skulle kunna påverkas av hur ESR-sektorn skärps.

### **Avslutning**

Även med en utvidgning av EU ETS till att omfatta vägtransporter har alla typer av styrmedel potential att kostnadseffektivt och verkningsfullt bidra till de nationella klimatmålen. För de styrmedel som är mer direkt kopplade till växthusgasutsläpp uppstår dock potentiella problem i och med att de extra utsläppsminskningar som kommer till stånd i Sverige på grund av en dubbelstyrning delvis eller helt kan kompenseras av ökade utsläpp i en annan del av EU ETS. Så länge det finns nationella mål, antingen inhemskt beslutade eller genom ESR-beting, som kombineras med prissättning från EU ETS blir det emellertid svårt att identifiera exakt vad som utgör överflödigt dubbelstyrning. I ett scenario där det bedöms att ETS-priserna ensamt inte är tillräckligt för att nå nationella mål krävs ytterligare styrning, någon form av dubbelstyrning. Skulle den totala styrningen leda till att målet överträffas kan den sägas vara överflödigt, men att i förväg identifiera den nivån torde vara besvärligt. Likväl kan det bli svårare att motivera, införa eller öka nationella styrmedel eftersom deras verkningsfullhet och kostnadseffektivitet (på EU-nivå) förmodligen kommer att vara mindre eller till och med obefintlig vid en utvidgning.

Denna brist skulle eventuellt kunna åtgärdas genom att låta de sektorer som nu omfattas av ett handelssystem ligga kvar i ESR-sektorn med ett tillhörande skarpare svenskt mål som skulle kunna motiveras av rättvis- eller

fördelningsaspekter i utbyte mot ett verkningsfullt styrmedel på EU-nivå. En av de stora förtjänsterna med ett handelssystem som innefattar vägtransporter och byggnader vore förutom att det skulle bidra till att skapa en minsta gemensam nivå för prissättning som skulle stimulera åtgärder över hela EU att utsläppshandeln skulle fungera som ett skyddsnät för EU:s gemensamma målen. Med ett utsläppshandelssystem där antalet utsläppsrätter styr mot ett mål säkerställs att detta mål uppnås. Detta gäller oavsett om vägtransporter och byggnader skulle införlivas i EU ETS tillsammans med andra sektorer eller om de skulle bilda egna bubblor i en utsläppshandel. Det gäller även för nationella handelssystem. Vinsten med detta bör ställas mot eventuella förlusten att nationell styrning kan komma att ifrågasättas.

*Exempel på ytterligare frågor som behöver analyseras*

Ovanstående kartläggning visar på delar av en komplexitet som följer med att kombinera en utvidgning av EU ETS med befintlig styrning för vägtransporter. Analysen omfattar inte den helt övergripande frågan om genomförbarhet och möjligheten att genom ett handelssystem uppehålla de priser som krävs för att driva transportsektorns omställning, givet vilket alternativ till utvidgning som väljs och utan att avsevärt försvåra omställningen i andra sektorer. Det finns en rad ytterligare frågor som behöver belysas i vidare analyser.

- Hur påverkar utvidgningen andra sektorer inom handelssystemet genom förändrade ETS-priser?
- Vad blir de statsfinansiella effekterna av att ersätta eller ersätta en förmodad ökning av nationella drivmedelsskatter med intäkter från ett europeiskt handelssystem? Givet att systemet istället blir nationellt eller regionalt, vad blir de administrativa kostnaderna för ett sådant system?
- Hur övrig EU-lagstiftning potentiellt kan förändras i de kommande revideringarna och hur dessa förändringar påverkar interaktionen mellan utvidgning och nationella klimatmål och styrmedel.
- Någon analys av hur olika typer av utvidgningar leder till ökad harmonisering av incitament för utsläppsminskningar mellan medlemsstater olika sektorer eller om det ger ökade garantier om faktiska utsläppsminskningar görs inte.
- Flera relevanta frågor tas upp i avsnitt 3 i Naturvårdsverkets skrivelse *Konsekvenser av en utvidgad utsläppshandel och förutsättningar för grön återhämtning efter Coronakrisen*.