



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2021-09-09

Ärendenummer  
NV-06020-21

Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

**Yttrande över 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 (M2021/01389)**

**Sammanfattning**

Naturvårdsverket bedömer att kommissionens förslag i flera delar är i linje med vad Naturvårdsverket tidigare framhållit som viktigt för att EU ETS på ett kraftfullt sätt ska bidra till att EU når sina utsläppsmål till 2030 och 2050.

Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag om att EU ETS utvidgas till att också omfatta sjöfart, men anser att avgränsningarna är för snäva och inte tillräckligt tydligt motiverade.

Naturvårdsverket anser att kommissionens förslag till ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader är väl avvägt

Naturvårdsverket noterar att det finns delar av förslaget som vid en första analys i mindre utsträckning bidrar till ett kraftfullt EU ETS. Naturvårdsverket anser exempelvis att den fria tilldelningen av utsläppsrätter bör fasas ut snabbare än vad EU-kommissionen föreslår.

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget om det genomförs kan komma innebära en ökning av arbetsuppgifter för myndigheten.

**Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

I detta yttrande redovisar Naturvårdsverket ett mindre antal övergripande synpunkter på det remitterade förslaget från kommissionen. Inom ramen för regeringsuppdraget *Underlag för ökad klimatambition på EU-nivå* (Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020) avser Naturvårdsverket att under hösten 2021 ytterligare analysera kommissionens förslag till ändringar i ETS-direktivet.

**Naturvårdsverket bedömer att kommissionens förslag i flera delar är i linje med vad Naturvårdsverket tidigare framhållit som viktigt för att EU ETS på ett kraftfullt sätt ska bidra till att EU når sina utsläppsmål till 2030 och 2050.**

Exempel är den skärpta linjär reduktionsfaktorn som kombineras med en engångssänkning av utsläppstaket som återspeglar det nya 2030 målet, revision av marknadsstabilitetsreserven (MSR) där intaget hålls på 24% för att hantera överskottet på utsläppsrätter och ambitionen att systemet ska skapa incitament för tekniskprång. Det är även positivt att riktmärken för fri tilldelning föreslås kunna skärpas ytterligare.

**Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag om att EU ETS utvidgas till att också omfatta sjöfart, men anser att avgränsningarna är för snäva och inte tillräckligt tydligt motiverade.**

Avgränsningarna för sjöfarten är inte tydligt motiverade, varken avgränsningen till fartyg över 5 000 bruttodräktighet eller att bara 50 % av utsläppen på rutter till/från EU omfattas. Naturvårdsverket anser att även mindre fartyg bör inkluderas och önskar tydligare motivering till varför inte samtliga utsläpp på rutter till/från EU omfattas.

**Naturvårdsverket anser att kommissionens förslag till ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader är väl avvägt, vid en första anblick.**

Kommissionen resonerar liksom Naturvårdsverket gjort i tidigare publikationer<sup>1</sup> att det finns fördelar med att behålla berörda sektorer under ansvarsfördelningsförordningen om ett ETS för vägtransporter och byggnader skapas. Förslaget möjliggör en gemensam europeisk prissignal och det leder till mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar i dessa sektorer jämfört med nuläget. Kommissionen anger också att det ökar kostnadseffektiviteten med en kombination av nationella åtgärder, reglerande styrning på EU-nivå och CO<sub>2</sub>-pris jämfört med högre CO<sub>2</sub>-pris kombinerat med mindre nationell styrning och annan EU-reglerande styrning. CO<sub>2</sub>-pris ger incitament för omställning, men CO<sub>2</sub>-pris ensamt är inte tillräckligt för att driva fram en omställning av transportsektorn. Detaljerna i förslaget om att använda delar av intäkterna från denna utsläppshandel i en social klimatfond riktad mot låg- och medelinkomsthushåll behöver analyseras ytterligare. Grundtanken att använda intäkterna från en ny utsläppshandel kan emellertid vara ett bra alternativ för att lindra eventuella regressiva fördelningseffekter som kan följa på ökad användning av koldioxidprissättning.

---

<sup>1</sup> Delredovisningar i regeringsuppdrag om att löpande analysera förslag som möjliggöra att EU når netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2050 och skärpta åtaganden till 2030.

- Analys av utsläppshandel för egenuppvärmning av lokaler och bostäder, PM, 2021-06-10 (NV-00052-20) Tillgänglig via: [https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2021/byggnaderets\\_tillrk.pdf](https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2021/byggnaderets_tillrk.pdf) [2021-08-30]

- Kartläggning över samspel mellan befintliga nationella styrmedel för vägtransporter och ett EU ETS som omfattar vägtransporter, Skrivelse, 2021-03-15 (NV-00052-20). Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2021/kartlaggning-vagtransport-2021-03-15.pdf> [2021-08-30]

**Naturvårdsverket noterar att det finns delar av förslaget som vid en första analys i mindre utsträckning bidrar till ett kraftfullt EU ETS.**

Det är bra att kommissionen tycks ha en intention att skapa rättvisa incitament för nollutsläppstekniker men förslagen är delvis otydliga och riskerar att vara otillräckliga.

I skäl 8 nämns att avsikten är att riktmärkena ska göras teknikneutrala, men det speglas inte tydligt i förslaget på ändring i art 10a.1 där det bara framgår att riktmärkena ska ses över men inte i vilket avseende. Teknikneutrala riktmärken behövs för att nollutsläppstekniker ska kunna få rättvis tilldelning och vara med och sätta riktmärket. Detta behöver följas noga. Det är positivt att vissa verksamhetsbeskrivningar i Bilaga I görs mer teknikneutrala, exempelvis nämns ingen produktionsteknik för vätgas längre. Samtidigt kvarstår kriteriet att en anläggning måste ha CO<sub>2</sub>-utsläpp för att ingå i EU ETS. Det innebär att anläggningar som producerar produkter med nollutsläppstekniker inte ges rätt till fri tilldelning av utsläppsrätter som anläggningar som producerar jämbördiga produkter med koldioxidintensiv teknik får rätt till. Detta riskerar hämma omställningen och missgynna anläggningar med nollutsläppstekniker.

Effekterna av att biobaserade anläggningar, där 95% eller mer av utsläppen kommer från biomassa, inte längre ska omfattas av ETS behöver analyseras vidare.

Förslaget skulle beröra många svenska anläggningar. Vi ser en risk med förslaget då gränsen kan medföra incitament för anläggningar att behålla en liten del fossilt i sin bränslemix för att fortsatt få tillgång till fri tilldelning av utsläppsrätter. Naturvårdsverket anser att biobaserade anläggningar, liksom andra nollutsläppsanläggningar, bör omfattas av EU ETS så länge det finns fri tilldelning av utsläppsrätter för branschen.

Naturvårdsverket anser att den fria tilldelningen av utsläppsrätter bör fasas ut snabbare än vad EU-kommissionen föreslår.

Naturvårdsverket anser att den fria tilldelningen av utsläppsrätter hämmar omställningen i sektorer som omfattas av EU ETS och därför bör fasas ut. Den föreslagna utfasningen av fri tilldelning fram till 2035 för de sektorer som omfattas av förslaget till gränsjusteringsmekanism är långsam, särskilt i ljuset av att en gränsjusteringsmekanism erbjuder skydd mot koldioxidläckage. För övriga sektorer saknas helt en tidsram för utfasning av fri tilldelning..

Naturvårdsverket beklagar att kommissionen i hela paketet med lagstiftningsförslag till synes förbisett möjligheten att genom tekniska åtgärder såsom Bio-CCS ytterligare bidra till ökade negativa utsläpp.

Möjligheten att med hjälp av EU ETS skapa incitament för bio-CCS eller andra negativa utsläpp omnämns inte i ETS-direktivet. Frågan om hur åtgärder som Bio-CCS ska rapporteras i förhållande till EU:s klimatmål till 2030 nämns inte och behöver belysas ytterligare, i olika delar av Fit for 55-paketet.

**Naturvårdsverket konstaterar att förslaget om det genomförs kan komma innebära en ökning av arbetsuppgifter för myndigheten.**

Exempelvis om sjöfarten blir del av EU ETS, om metodiken för riktmärken och fri tilldelning revideras och om det skapas ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman..

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Daniel Engström Stensson och Ulrika Isberg Bondemark.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

[johan.gannedahl@regeringskansliet.se](mailto:johan.gannedahl@regeringskansliet.se)