



Remissvar

Dnr 2021–268

2021-09-15

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsländernas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030.

M2021/01390

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att lämna kommentarer på Europeiska kommissionens förslag till ändring av det så kallade bördefördelningsavtalet (*Effort Sharing Regulation*, ESR) för perioden 2021–2030.

Förslaget inkluderar nya nationella utsläppskvoter för perioden 2023–2030, justerad omfattning av ESR-sektorn (sjöfart förs över till EU ETS) och skapandet av en ny flexibilitetsmekanism (utsläppshandel för transporter och byggnader).

Kommissionens förslag fördelar ut det tillgängliga utsläppsutrymmet för år 2030 i form av nationella utsläppskvoter enligt en BNP/capita-regel som innebär att rikare länder får en lägre utsläppskvot än fattigare länder, allt annat lika. En smärre justering av kvoterna görs där länder som bedöms ha förhållandevis höga (låga) kostnader för att ytterligare minska utsläppen får en höjd (sänkt) utsläppskvot. Den erhållna fördelningen kan dock inte förväntas ligga nära den kostnadseffektiva lösningen som det Europeiska rådet efterfrågar.

För att öka kostnadseffektiviteten i EU:s klimatpolitik har det skapats så kallade flexibilitetsmekanismer. Nuvarande ESR-avtal tillåter ländernas regeringar att i begränsad omfattning handla kvotenheter med varandra, spara/låna kvotenheter till/från framtiden, överföra utsläppsutrymme från ETS till ESR och överföra utsläppskrediter mellan ESR och LULUCF..

Kommissionen föreslår att det ska skapas ett utsläppshandelssystem för transporter och byggnader, vid sidan om EU ETS. Länderna ska auktionera ut utsläppsrätter till bränsledistributörerna vilka därefter fritt kan handla utsläppsrätterna med varandra. Med väl fungerande sådan handel skulle det etableras ett unionsgemensamt koldioxidpris för transporter och byggnader. Detta system (härefter benämnt ETS2) föreslås fortsatt ligga under ESR.

KI:S KOMMENTARER

KI lämnar fyra övergripande kommentarer med anledning av kommissionens förslag. Dessa rör bestämningen av ESR-sektorns ackumulerade utsläppsbudget för perioden 2023–2030, kommissionens beräkningar av ländernas minskningskostnader, utformningen av ETS2 samt möjligheterna för ett enskilt land att ytterligare minska EU:s utsläpp.¹

¹ För KI:s kommentarer rörande förslaget att föra in sjötransporter i EU ETS se KI:s remissvar "Förslag till [...] ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter [...]", Dnr 2021-270.

Bestämning av ESR-sektorns utsläppstak

Kommissionen föreslår att ländernas årliga utsläppsutrymme fram till 2030 bestäms genom en ordning med två linjära så kallade tilldelningsbanor vilka tillsammans sägs ge större utsläppsminskningar mot slutet av 2020-talet. För åren 2023, 2024 och 2025 ska tilldelningen av utsläppskvoter baseras på utsläppsdata för 2005 och 2016–2018 samt en viss minskningstakt relaterad till målnivån under nuvarande ESR-avtal. För perioden 2026–2030 ska tilldelningen baseras på ländernas utsläpp under åren 2021–2023 och en minskningstakt som leder till den föreslagna målnivån för år 2030.

Att 2026 års tilldelning av utsläppskvoter inte bestäms utifrån historiska utsläpp utan på basis av hur mycket länderna kommer att släppa ut under 2021–2023 skapar underliga incitament. Genom att öka sina utsläpp (spara färre kvotenheter) under åren 2021–2023 kan ett land er hålla en större ackumulerade utsläppskvot för perioden 2026–2030 än annars. Omvänt gäller att ett land som under 2021–2023 minskar sina utsläpp (sparar fler kvotenheter) kommer att få en mindre ackumulerad kvot för perioden 2026–2030 än annars. Den föreslagna ordningen gör det alltså billigare att släppa under perioden 2021–2023, relativt senare år, och innebär att systemets ackumulerade utsläppsbudget inte är fixerad utan bestäms endogent.

Kommissionens beräkningar underskattar Sveriges minskningskostnader

Kommissionen tycks uppskatta ländernas marginalkostnad för utsläppsminskningar som skillnaden mellan den skattesats som håller utsläppen vid respektive lands målnivå och den skattesats som antas i landets så kallade referensscenario. (Av sidorna 148 och 153 i konsekvensanalysen framgår att kommissionen räknar med koldioxidpris lika med noll i referensscenariot för de sektorer som ligger utanför EU ETS). Eftersom ländernas referensscenarier innehåller dagens klimatpolitik leder detta till en underskattning av ländernas faktiska marginalkostnader och den faktiska kostnaden för att nå det föreslagna utsläppsmålet. Annorlunda uttryckt, kommissionens uppskattning fångar den *förändring* av priset på utsläpp som måste till för att ett land ska hålla sina utsläpp vid sin kvotnivå. Kommissionen tycks således ha beräknat den kostnadseffektiva utsläppsallokeringen som det läge där länderna ökar sina nationella priser på utsläpp lika mycket, inte det läge där ländernas prisnivåer utjämnats.

Den av kommissionen använda beräkningsansatsen leder till underliga resultat. Ett land som, i likhet med Sverige, länge har fört en förhållandevis ambitiös klimatpolitik och som därmed har mer nationell klimatpolitik inbäddad i sitt referensscenario än andra länder (minskat sina utsläpp mer och därmed klättrat längre upp på sin marginalkostnadskurva) behöver inte höja sitt nationella pris lika mycket för att nå en given utsläppsnivå som ett land som bedrivit en mindre ambitiös klimatpolitik. Detta betyder dock inte att Sverige har lägre marginalkostnad.

Enligt kommissionens konsekvensanalys (s 155–156) så skulle en tilldelning enbart genom BNP/capita-regeln ge Danmark, Finland, Holland, Irland, Tyskland, Luxemburg, Sverige och Österrike det högsta tillåtna minskningsbetinget – att till år 2030 ha minskat sina utsläpp med 50 procent relativt 2005. Kommissionen bedömer att för samtliga av dessa länder utom Luxemburg och Sverige ligger detta beting över vad kommissionen beräknar vara den kostnadseffektiva fördelningen. Enligt kommissionens beräkningar kräver kostnadseffektivitet att Sverige ska minska sina utsläpp än mer och sälja kvotenheter till andra länder. Detta beräkningsresultat sticker ut kraftigt relativt det för andra rika länder som Danmark, Finland och Tyskland och länder, som Cypern, som i kommissionens analys faller ut som ett köparland (s 155–156 i konsekvensanalysen). KI misstänker att kommissionens analys kraftigt missbedömer den förväntade handeln med ESR-enheter mellan länderna.

Utsläppshandel för byggnader och transport

KI instämmer i kommissionens bedömning att utsläppshandel för transporter och byggnader (ETS2) kan ge en enhetlig prissignal över hela unionen och öka kostnadseffektiviteten i EU:s klimatpolitik. KI finner det dock oklart varför inte systemet också ska omfatta bränslen till arbetsmaskiner. Härigenom skulle kostnadseffektiviteten öka ytterligare och kostnader förknippade med att förhindra att drivmedel utanför ETS2 används inom systemet undvikas.

Enligt kommissionens förslag ska ETS2 fortsatt ska ligga under ESR. Koldioxidutsläppen från transporter och byggnader är därmed föremål för två regleringar – ETS2 och ESR. För att bägge regleringarna ska vara uppfyllda även efter gränsöverskridande handel med utsläppsrätter under ETS2 krävs, lite förenklat, motsvarande överföring av ESR-enheter mellan de inblandande länderna (så kallad skuggning). KI finner det därför underligt varför kommissionen inte föreslår att utsläppsrätterna under ETS2 automatisk ska skuggas av ESR-enheter, såsom EU ETS och dåvarande bördefördelningsavtal fungerade under perioden 2008–2012. Kommissionen tycks mena att länderna spontant kommer att ha incitament att handla kvotenheter med varandra på ett sätt som motsvarar en sådan skuggning (se s 60–61). KI finner inte argumentationen övertygande och vill betona att i frånvaro av skuggning (eller motsvarande överföring av ESR-enheter) finns det risk att handeln under ETS2 inte kommer att fungera så väl som kommissionens konsekvensanalyser förutsätter. För en mer detaljerad diskussion om detta, se KI:s svar på ETS-remissen.²

KI finner det oklart vilka möjligheter Sverige har att klara sina nationella utsläppsmål och ambitionen att annullera kvotenheter motsvarande skillnaden mellan våra målnivåer och den utsläppskvot vi tilldelas under ESR utan att snedvrیدا handeln med utsläppsrätter inom ETS2. Denna fråga behöver utredas.

Olika sätt att ytterligare minska EU:s utsläpp

Sverige har ambitionen att ytterligare minska EU:s utsläpp. Hittills har detta åstadkommit genom att Sverige minskat sina inhemska utsläpp mer än vad vårt åtagande gentemot bördefördelningsavtalet krävt och annullerat de kvotenheter som därmed frigjorts. Ett annat sätt vore att förhandla fram en större nationell utsläppskvot för perioden 2023–2030 än den som kommissionen föreslår för Sverige. Härigenom minskar utsläppsutrymmet för andra medlemsländer och Sverige kan annullera fler kvotenheter, allt annat lika. Ytterligare en väg är att köpa kvotenheter från andra länder och annullera dessa.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör

² Se KI:s remissvar "Förslag till [...] ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter [...]", Dnr 2021-270.