

Nu är det på allvar

**Din snabbguide till "Fit for 55" – kommissionens förslag till
ny klimatlagstiftning för Europeiska Unionen**

Innehåll

Inledning	3
1. "Fit for 55" innebär ingen ambitionshöjning.....	4
2. "Fit for 55" – lagstiftningspaketet	5
Lagstiftning som ändras	5
Ny lagstiftning.....	5
Länkar	5
3. Omarbetning av existerande lagstiftning	6
A. Utsläppshandelsdirektivet (EU ETS)	6
Kort om utsläppshandelsystemet.....	6
Kort om förslaget.....	6
a. Justeringar av det befintliga utsläppshandelssystemet	6
b. Förslag om nytt utsläppshandelssystem för transporter och byggnader	9
B. Ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR)	11
C. LULUCF-förordningen	12
Kort om LULUCF-förordningen	12
D. Energiskattedirektivet (Energy Taxation Directive, ETD)	13
E. Förnybartdirektivet (Renewable Energy Directive, RED)	14
F. Energieffektiviseringsdirektivet, EED.....	15
G. Förordningen om bilar och koldioxid.....	15
H. Förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel (AFIR)	15
4. Ny lagstiftning.....	16
I. Förordningen om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid – Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), ("koldioxidtull")	16
J. Förordningen om hållbara bränslen inom luftfarten ("ReFuel Aviation")	16
K. Förordningen om förnybara bränslen och bränslen med låga koldioxidutsläpp inom sjöfart ("FuelEU Maritime")	17
L. Förordningen om att inrätta en social klimatfond	17
5. Diskussion: Hur kommer det att gå med "Fit for 55"? Och hur bör Sverige agera?	18
Bilagor.....	25
Bilaga I. Nuvarande resp. förslag till minimiskatter i energiskattedirektivet.....	25
Bilaga II. Förslag till krav om laddinfrastruktur för lätta resp. tunga fordon i förslag till förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel.....	26

Inledning

EUs klimatlagstiftning har enorm betydelse för möjligheterna att hantera klimatkrisen. Den berör direkt tillvaron för oss, nästan 450 miljoner, som bor i EUs 27 medlemsländer, inklusive alla företag, myndigheter och organisationer. Genom EES-avtalet gäller större delen av lagstiftningen även i de tre EFTA-länderna Island, Lichtenstein och Norge, delvis även Schweiz.

Även om svenska partier, politiker och myndigheter nog tvekar att medge det, tror jag att de flesta som mer eller mindre professionellt sysslar med klimatfrågan håller med om att de beslut om EUs klimatlagstiftning som unionens regeringar och Europaparlamentet (oftast gemensamt) fattar, betyder minst lika mycket för utvecklingen i Sverige som de beslut som tas på nationell nivå.

För att medborgarna ska få rätt proportioner om vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt borde – nej måste – både den svenska mediabevakningen och den offentliga klimatpolitiska debatten handla mycket mera om de beslut som tas på EU-nivå än idag.

Det jättelika paket med förslag till delvis omarbetad, delvis helt ny lagstiftning på klimatområdet – ”Fit for 55” – som kommissionen presenterade den 14 juli 2021, är helt unikt till sin omfattning. Går förslagen igenom väntar enorma förändringar för alla oss som lever här. Industrin och transportsystemen kommer att stöpas om. Hela branscher kommer att utplånas, samtidigt som helt nya företag och verksamheter kommer att växa fram och blomstra.

Sedan den 14 juli har jag försökt förstå vad ”Fit for 55” innehåller med målsättningen att kunna föra vidare informationen så att fler kan delta i diskussionen om paketet. En del viktiga saker (som t.ex. detta med den näst intill obegripliga marknadsstabilitetsreserven inom utsläppshandeln) är samtidigt väldigt svårt att förklara enkelt. Jag hoppas att ni under läsningen inte ska krokna inför komplexiteten. Ämnet är snårigt men viktigt. Jag har försökt att förenkla.

I det avslutande kapitlet diskuterar jag en del av de svårigheter jag tror att kommissionens förslag kommer att möta i den fortsatta hanteringen, och kommer också med några förslag om vilka ändringar som kan behövas och som jag hoppas den svenska regeringen och svenska Europaparlamentariker ska fundera på att driva.

Här är mitt försök till snabbguide till ”Fit for 55”.

Nu är det på allvar.

Stockholm i september 2021

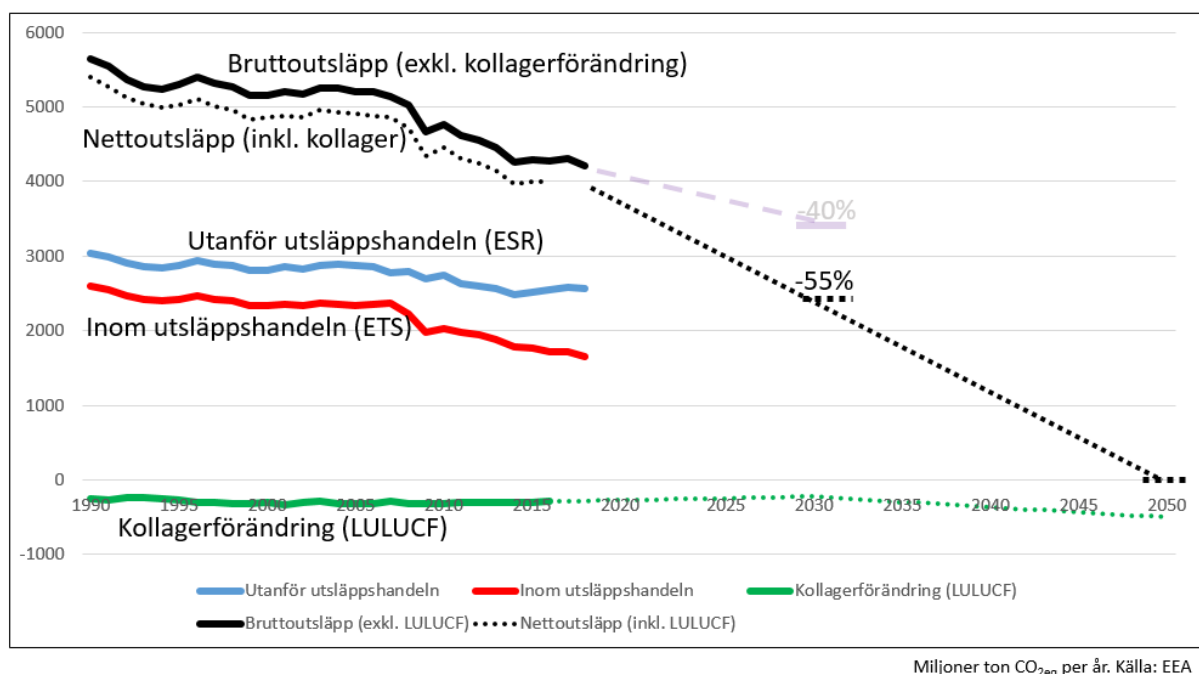
Magnus Nilsson

Följ mig gärna på [Klimat- och naturvårdsbloggen](#) – anmäl din e-postadress där.

1. "Fit for 55" innebär ingen ambitionshöjning

Den 30 juni 2021 trädde EUs nya klimatlag i kraft. Förslagen i "Fit for 55" syftar egentligen bara till att säkra att klimatlagens ambitioner nås, och innebär därför inte några ytterligare ambitionshöjningar:

- Senast 2050 ska inlagringen av koldioxid i de naturliga kollagren inom unionen (i landskapet och i skogsprodukter) vara minst lika stor som utsläppen av växthusgaser ("klimatneutralitet"). Därefter ska inlagringen vara större än utsläppen ("negativa utsläpp").
- 2030 ska nettoutsläppen (utsläpp minus de naturliga kollagrens tillväxt) vara minst 55 procent lägre än 1990. De växande kollagrens bidrag till detta mål får vara högst -225¹ Mton CO_{2eq} (betyder att bruttoutsläppen 2030 måste vara minst 53 procent lägre än 1990)². I uppgörelsen om klimatlagen förbinder sig kommissionen dessutom att föreslå ändringar av LULUCF-förordningen (reglerar tillväxten av de naturliga kollagren) som leder till ett nettoupptag på minst -300 Mton CO_{2eq} 2030.



¹ Inlagringen av koldioxid bokförs som "negativa" utsläpp, och anges därför med minustecken.

² Gällande lagstiftning baseras på ett mål om att minska bruttoutsläppen 1990-2030 med 40 procent.

2. "Fit for 55" – lagstiftningspaketet

"Fit for 55" innehåller 12 lagförslag, varav åtta handlar om att mera eller mindre radikalt förändra existerande lagstiftning, medan fyra är förslag om helt ny lagstiftning.

Tre av lagstiftningarna – Utsläppshandelsdirektivet, Ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen – utgör den hårda kärnan i EUs klimatlagstiftning. De bägge första sätter absoluta tak för hur stora utsläppen får vara inom respektive utanför utsläppshandelssystemet. LULUCF-förordningen sätter på motsvarande sätt ett golv för hur mycket de naturliga kollagren minst måste växa.

Övriga lagstiftningar (plus de mängder av andra regelverk, stödsystem, forskningssatsningar etc, etc som finns) är avgörande för att de ramar lagstiftningens hårda kärna anger ska kunna innehållas, men de skapar inte på samma några garantier för hur utvecklingen kommer att bli som de tre centrala lagarna.

Lagstiftning som ändras

- A. Utsläppshandelsdirektivet (EU ETS) – (egentligen tre förslag, varav två enbart berör flyget)
- B. Ansvarsfördelningsförordningen (ESR)
- C. LULUCF-förordningen
- D. Energiskattedirektivet
- E. Förnybartdirektivet
- F. Energieffektiviseringsdirektivet
- G. Förordningen om bilar och koldioxid
- H. Förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel

Ny lagstiftning

- I. Förordningen om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) – "koldioxidtull"*)
- J. Förordningen om hållbara bränslen inom luftfarten (*"ReFuel Aviation"*)
- K. Förordningen om förnybara bränslen och bränslen med låga koldioxidutsläpp inom sjöfart (*"FuelEU Maritime"*)
- L. Förordningen om att inrätta en social klimatfond

Länkar

	Lagstiftning	
Utsläppshandelsdirektivet	Befintlig Befintlig (MSR)	Föreslagen Föreslagen (flyg) Föreslagen (CORSIA)
Ansvarsfördelningsförordningen	Befintlig	Föreslagen
LULUCF-förordningen	Befintlig	Föreslagen
Energiskattedirektivet	Befintlig	Föreslagen
Förnybartdirektivet	Befintlig	Föreslagen
Energieffektiviseringsdirektivet	Befintlig	Föreslagen
Förordningen om bilar och koldioxid	Befintlig	Föreslagen
Förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel	Befintlig	Föreslagen
Förordningen om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid		Föreslagen
Förordningen om hållbara bränsle inom luftfarten		Föreslagen
Förordningen om förnybara bränsle och bränslen med låga koldioxidutsläpp inom sjöfarten		Föreslagen
Förordningen om att inrätta en social klimatfond		Föreslagen

3. Omarbetning av existerande lagstiftning

A. Utsläppshandelsdirektivet (EU ETS)

Förslagen till förändringar av utsläppshandelsdirektivet finns i tre olika dokument, dels ett mera omfattande huvudförslag (innehåller justeringar av nuvarande handelssystem, förslag om ett nytt system, samt ändrade regler för den s.k. marknadsstabilitetsreserven), dels två mera begränsade dokument som enbart handlar om flygets utsläpp (varav det ena enbart berör hur det globala utsläppskompensationssystemet CORSIA ska tillämpas inom EU under 2021).

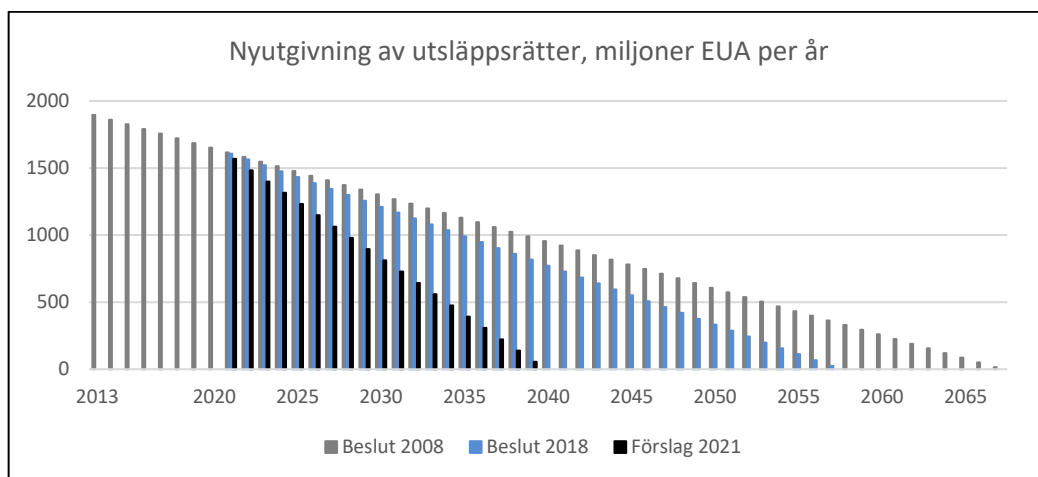
Kort om utsläppshandelssystemet

Nuvarande system omfattar ca 10 500 stora industri- och energianläggningar inom EES (EU27 + Island, Lichtenstein & Norge) plus flygtrafiken inom och mellan dessa länder. Efter att ha släppt ut ett ton koldioxid måste dessa verksamheter i efterhand lämna in en utsläppsrätt till kommissionen, annars väntar höga böter. En del av utsläppsrätterna delas ut gratis till företagen, men huvuddelen säljs på offentliga auktioner och handlas dessutom med på en andrahandsmarknad. Huvuddelen av auktionsintäkterna går till medlemsstaterna. Hur stora de totala utsläppen inom systemet blir bestäms i princip enbart av hur många utsläppsrätter som ges ut, och påverkas inte av hur t.ex. marknadspriset, tillverkningstekniker eller efterfrågan på produkter och flygresande utvecklas ("vattensängseffekten").

Kort om förslaget

Utgivningen av utsläppsrätter minskas kraftigt – och därmed också det totala framtida utsläppsutrymmet. Gratistilldelningen av utsläppsrätter begränsas betydligt. Systemet utvidgas med sjöfarten. Dessutom föreslås ett nytt, separat utsläppshandelssystem för vägtrafiken och uppvärmningssektorn.

a. Justeringar av det befintliga utsläppshandelssystemet



Figur 1. Det beslut om utsläppshandeln som togs 2008 innebar att nytgivningen av utsläppsrätter skulle ha fortsatt till 2067. Med den förändring som beslöts 2018 flyttades slutdatum till 2057 – detta är den lagstiftning som gäller idag. Med kommissionens nya förslag upphör utgivningen redan 2040, om 19 år.

1. Kommissionen föreslår att nytgivningen av utsläppsrätter (EUA) ska trappas ned snabbare än i nuvarande takt. Den s.k. linjära reduktionsfaktorn (LRF) föreslås höjas från 2,2 till 4,2, vilket innebär att den årliga minskningen av nytgivningen ökar från 44 till 84 miljoner EUA per år (från blå till svarta staplar i figur 1). Det leder till att nytgivningen av utsläppsrätter upphör 2040, och att den återstående nytgivningen av utsläppsrätter fr.o.m. 2021 minskar från ca 30 till knappt 16 miljarder

utsläppsrätter. Den nya LRF antas appliceras redan fr.o.m. 2021, men föreslås slå igenom på nyttgivningen först fr.o.m. årsskiftet efter att det reviderade direktivet trätt i kraft. Detta leder till att nyttgivningen första året efter att revideringen trätt i kraft blir betydligt lägre än föregående år (kallas i diskussionen *"engångsjustering"*). Vid beräkningen av nyttgivningen antas att systemet 2021 har tillförts ca 90 miljoner utsläppsrätter för att beakta att sjöfarten adderats.

2. Sjöfarten förs in under utsläppshandeln. Det som tillkommer är utsläppen från all sjöfart mellan och i hamnar inom EES, plus halva utsläppet från sträckorna till/från hamnar utanför EES. Under 2023 föreslås sjöfarten bli skyldig att lämna in utsläppsrätter för 20 procent av de utsläpp som omfattas, en andel som därefter stegvis höjs till 100 procent fr.o.m. 2026. Utsläppsrätter motsvarande gapet upp till 100 procent kommer att annulleras istället för att placeras på marknaden. Systemet kommer att omfatta alla fartyg med en så kallad bruttodräktighet större än 5000 GT (dessa fartyg beräknas svara för 90 procent av sjöfartens totala utsläpp). Omfattningen bygger på en [EU-förordning](#) som sedan 2018 ålägger rederier som bedriver trafik på EES-hamnar att löpande mäta och till kommissionen redovisa utsläppen från denna trafik. Sjöfarten föreslås inte omfattas av någon gratistilldelning.

3. Av den totala utgivningen ska fortsatt 43 procent (andelen kan i nödfall ökas till 46 procent) delas ut gratis till anläggningar inom tung industri – stålverk, gruvor, cementfabriker, raffinaderier, massa- och pappersindustrier etc.³ Kommissionen föreslår flera förändringar som successivt kommer att begränsa gratistilldelningens omfattning:

- a) De riktmärken som gratistilldelningen baseras på skärps något snabbare genom att nivån för den årliga maxskärpningen av ett riktmärke från 2026 höjs från 1,8 % till 2,5 % per år.⁴
- b) För sådan produktion som berörs av förslaget om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism – se avsnitt I) och idag omfattas av gratistilldelning (cement, konstgödsel, järn och stål samt aluminium), trappas tilldelningen ned under en 10-årsperiod med början 2026 för att helt upphöra fr.o.m. 2035.
- c) Anläggningar med gratistilldelning som enligt energieffektiviseringsdirektivet är skyldiga att genomföra energirevisioner, föreslås förlora 25 procent av sin tilldelning om de åtgärder som föreslagits vid revisionerna inte genomförs.
- d) För icke-energiintensiva industrier (som f.n. erhåller 30 % av det s.k. riktmärket som gratistilldelning) gäller sedan tidigare att gratistilldelningen helt upphör 2030.

4. Den andel av intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter som redan går till två fonder⁵ föreslås öka. Det leder till att en mindre andel av auktionsintäkterna kommer att tillfalla medlemsstaterna. En del av auktionsintäkterna (oklart hur stor) föreslås dessutom i framtiden gå direkt till Unionens centrala budget, så kallade *"own resources"*.

5. För att tömma systemet på det "överskott" på flera miljarder outnyttjade utsläppsrätter som byggdes upp i början av 2010-talet, infördes 2019 en Marknadsstabilitetsreserv, MSR som syftar till att lyfta ut flera miljarder redan utgivna utsläppsrätter ur systemet.⁶ Reglerna för reserven föreslås ändras i tre avseenden:

- a) Avlänkningsgraden av utsläppsrätter från auktionering till MSR minskar. Sedan 2019 avlänkas utsläppsrätter motsvarande 24% av TNAC (Total Number of Allowances in Circulation =

³ Flygbolag får sin gratistilldelning via en särskild, mycket mindre pott. För stora energianläggningar har gratistilldelningen nästan helt upphört.

⁴ Riktmärkena (oftast angivna i gratis utsläppsrätt per producerad enhet) baseras på utsläppet från den tiondel anläggningar inom EES inom en bransch som har lägst utsläpp räknat per producerat ton stål, cement etc och sänks vart femte år.

⁵ [Moderniseringsfonden](#) ger medfinansiering till moderniseringen av energisystemen i 10 tidigare östländer, delvis även Grekland och Portugal. [Innovationsfonden](#) stöttar forskning, innovation och marknadsintroduktion av ny teknik för minskade utsläpp, koldioxidlagring m.m.

⁶ En bieffekt av beslutet om MSR var att "vattensängseffekten" i viss mån har satts ur spel.

antalet utgivna, oanvända utsläppsrätter som finns ute hos utsläppare, spekulanter etc, kallas ibland "överskottet") såvida TNAC vid utgången av ett kalenderår överstiger 833,3 miljoner.⁷ Denna regel föreslås ändras så att avlänkningen då TNAC är under 1096 i stället ska motsvara skillnaden mellan TNAC och 833,3 miljoner⁸. Den övergång från nivån 24 till 12%, som enligt nuvarande regler ska ske efter 2023, föreslås inträffa först efter 2030.

- b) Enligt nuvarande regler ska vid varje årsskifte, med start 2023/24, det antal utsläppsrätter i MSR som överstiger det antal som de facto auktioneras ut under det just avslutade året, automatiskt annulleras. Nu föreslås den automatiska, årliga annulleringen (redan från första automatiska annulleringen 2023/24) istället omfatta det antal utsläppsrätter i MSR som överstiger 400 miljoner.
- c) När TNAC räknas ut föreslås att även flygets utsläpp ska beaktas. För närvarande sker inte detta, vilket betyder att det totala utsläppsutrymmet inom systemet inte påverkas av om flygets utsläpp ökar eller minskar ("*vattensängseffekten*"). Genom att inkludera flygets utsläpp vid beräkningen av TNAC skulle utsläppsförändringar från flyget få samma effekt på de totala utsläppen som motsvarande förändringar inom resten av systemet.

6. Nuvarande gratistilldelning av utsläppsrätter till flyget föreslås fasas ut med start 2024 och helt upphöra fr.o.m. 2027. Inga ytterligare flygbolag ges gratistilldelning efter 2023.⁹ Därmed skulle flyget inom EES (flyg från EES till Schweiz och Storbritannien berörs också) omfattas av samma villkor som de energi- och industrianläggningar som ingår i EU ETS, dvs. utgivningen av utsläppsrätter upphör 2040.

För koldioxidutsläpp som orsakats av "hållbara flygbränslen", dvs. sådana drivmedel som uppfyller hållbarhetskraven i förnybartdirektivet (se avsnitt E), behöver flygbolagen även fortsättningsvis inte lämna in några utsläppsrätter.

Beträffande flyg till/från "outermost regions" (Kanarieöarna, Azorerna och Madeira samt en handfull franska, utomeuropeiska territorier (Franska Guayana, Guadelope, Martinique, Mayotte, Réunion och Saint-Martin)) föreslås nuvarande undantag från krav om utsläppsrätter slopas, utom beträffande inrikestrafik (mellan t.ex. Kanarieöarna och spanska fastlandet).

7. Utsläpp från flygtrafik som omfattas av EU ETS föreslås undantas från kraven inom [CORSIA](#), det nya globala utsläppskompensationssystemet för internationellt flyg som beslutats inom FNs luftfartsorgan ICAO.¹⁰ För att hantera det faktum att CORSIA trädde i kraft redan 1 januari 2021, föreslår kommissionen en speciallösning för 2021, som innebär att flygtrafiken inom EES under innevarande år ska omfattas av både EU ETS och CORSIA.¹¹

Parallellt blir flygbolag, registrerade i EES-länderna, skyldiga att lämna in utsläppsminskingskrediter till sina hemländers myndigheter för sådant flyg som enbart omfattas av CORSIA (=flyg mellan EES och länder som anslutit sig till CORSIA plus flyg mellan icke-EES-länder, anslutna till CORSIA)¹². 2021-2023 inträder en sådan skyldighet om snittutsläppet per år för all trafik inom CORSIA överstiger

⁷ Egentligen 100 miljoner/12% eller 200 miljoner/24%. Den avlänkning som följer av TNAC vid utgången av år 1 äger rent konkret rum 1/9 år 1 – 31/8 år 2.

⁸ $1096 \cdot 0,24 = 263 = 1096 - 833$.

⁹ Logiken talar för att de speciella luftfartsutsläppsrätterna, EUAA, som delas ut till flygbolagen, i samma veva avskaffas. De kan redan fr.o.m. i år användas av alla deltagare i systemet, och när/om gratistilldelningen till flyget upphör, får de precis samma funktion inom systemet som de reguljära utsläppsrätterna, EUA. Dock sägs inget explicit om detta i förslagen.

¹⁰ De flesta länder deltar i CORSIA. Till dem som ännu inte deltar hör Kina, Ryssland, Indien och Brasilien.

¹¹ Eftersom utsläppen inom CORSIA-systemet under 2021 (på grund av att pandemin) med stor sannolikhet kommer att vara lägre än under 2019, och kompensationskravet under CORSIA uppträder först om utsläppen går över denna nivå, räknar kommissionen kallt med att det för 2021 inte ska uppstå några kompensationskrav under CORSIA. Försenas ändringen av utsläppshandelsdirektivet kan motsvarande inträffa 2022, vilket i så fall återigen kommer att kräva speciallagstiftning.

¹² Förslaget innebär att EU ensidigt undantar flyg mellan EES-länderna samt till Schweiz och Storbritannien från eventuella kompensationskrav under CORSIA.

motsvarande utsläpp 2019 (från 2024 snittutsläppet 2019-2020). Kommissionen pekar i sitt förslag ut fyra olika typer av krediter som flygbolagen, enligt den föreslagna lagstiftningen, ska kunna använda när de ska kompensera enligt CORSIA (om jag förstått rätt motsvarar dock högst en av de föreslagna kredittyperna de krav ICAO har fastställt).

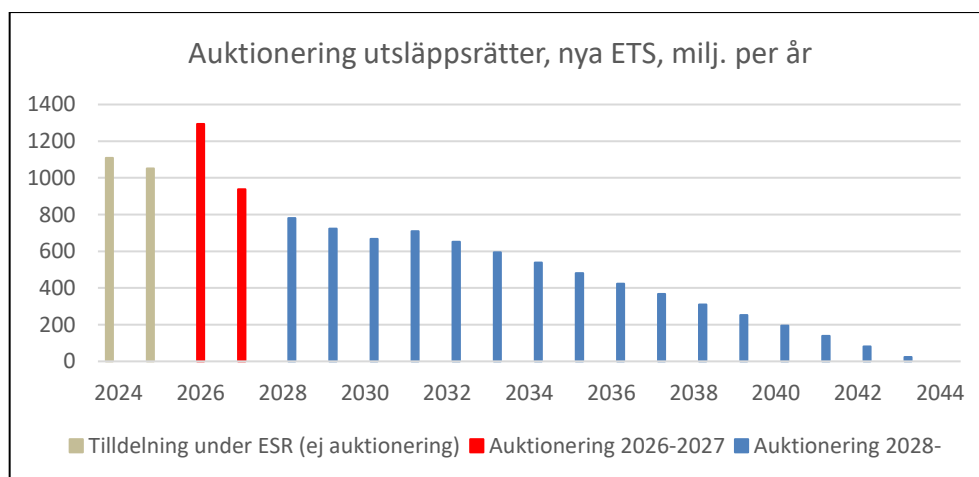
Nuvarande formulering om att utsläppshandeln egentligen ska omfatta allt flyg till/från flygplatser inom EU (dvs. även till/från resten av världen) stryks.

b. Förslag om nytt utsläppshandelssystem för transporter och byggnader

Ett helt nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader (=uppvärmning) föreslås. Förslaget handlar *inte* om att utvidga nuvarande system, utan om att skapa ett helt nytt, separat utsläppshandelssystem, utan annan koppling till dagens system än att reglerna finns i samma direktiv. De utsläpp som ska ingå i det nya utsläppshandelssystemet kommer, precis som idag, fortsatt att parallellt regleras även under ansvarsfördelningsförordningen, ESR (se avsnitt B). På sikt verkar dock kommissionens ambition vara att slå samman de bägge utsläppshandelssystemen, kanske redan från 2031.

Till skillnad från det befintliga utsläppshandelssystemet, där de verksamheter som orsakar utsläppen (industri- och kraftverk, flygbolag) är deltagare, kommer det nya systemet inte att omfatta de enskilda utsläpparna (bilisterna, fastighetsägarna etc) utan istället de företag som säljer de fossila bränslena (drivmedelsbolag, kol- och gasleverantörer etc).

Systemet föreslås börja fungera fullt ut fr.o.m. 2026. En särskild typ av utsläppsrätter, som inte kan utnyttjas i det nuvarande systemet, kommer att ges ut – utsläppsrätter från det nuvarande systemet kommer inte att kunna användas.



Figur 2. Utgivningen av utsläppsrätter i det nya systemet föreslås starta 2026, och utgå från en basnivå 2024 på drygt 1,1 miljarder, varje år reducerad med 57 miljoner. Första utgivningsåret ökas utgivningen med 30 procent, som dras från utgivningen 2028-2030. Inför 2028 görs en kalibrering av systemet för att säkra att utgivningen 2030 blir 43 procent lägre än motsvarande utsläpp 2005. Utgivningen upphör 2043. (Figuren baseras på skäl 48 i kommissionens förslag COM(2021) 551 final)

Utgivningen av de nya utsläppsrätterna föreslås baseras på ett basvärde för 2024 på drygt 1 100 miljoner ton koldioxid. Med utgångspunkt från denna nivå minskas nyutgivningen årligen med drygt 57 miljoner ton (5,15 procent av värdet 2024) så att den 2030 hamnar på nivån 766 miljoner ton, ca 43 procent lägre än motsvarande utsläpp 2005 (se figur 2). En justering av utgivningstakten ska genomföras 2028 för att säkra att reduktionsmålet för 2030 verkligen nås. För att motverka pristoppar i samband med att systemet införs, kommer det 2026 att auktioneras ut 30 procent fler utsläppsrätter än vad som motsvarar utgivningsplanen (den högsta, röda stapeln i figur 2). Denna

volym dras av från utgivningen 2028-2030. Förslaget innebär att nyutgivningen upphör 2043. Därefter blir det i princip förbjudet att inom EES sälja fossila drivmedel för vägtrafik eller kol, olja och naturgas för uppvärmning.

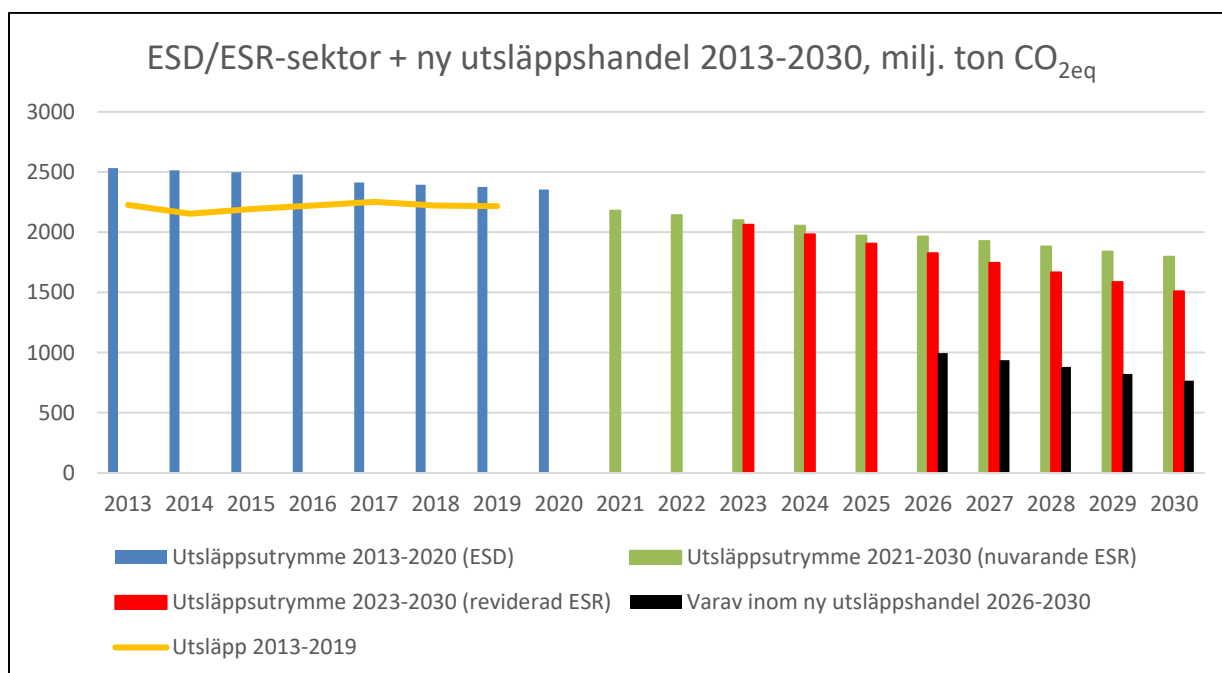
Utöver utgivningen enligt plan (figur 2) kommer ytterligare 600 miljoner utsläppsrätter att finnas tillgängliga i en ny, separat del av Marknadsstabilitetsreserven. Dessa utsläppsrätter kan kommissionen föra ut på marknaden vid snabba, kraftiga prisökningar på utsläppsrätterna, eller om antalet outnyttjade utsläppsrätter (TNAC) fallit betydligt, i syfte att dämpa priserna. I den mån utsläppsrätterna i reserven inte behövt utnyttjas före 31 december 2030, kommer dessa att automatiskt annulleras. Bortsett från denna reserv, föreslås den nya, separata utsläppshandeln således bli ett helt slutet system där "*vattensängseffekten*" fullt ut verkar.

Av den totala utgivningen inom systemet föreslås 150 miljoner utsläppsrätter auktioneras separat, där intäkterna går till den tidigare nämnda Innovationsfonden. Av övriga auktionsintäkter föreslås 75 procent fördelas mellan medlemsstaterna i förhållande till deras andel av de berörda utsläppen 2016-2018. I ett parallellt kommissionsförslag föreslås övriga 25 procent överföras till en "Social klimatfond" – se avsnitt L.

B. Ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR)

ESR omfattar definitionsmässigt de utsläpp som inte berörs av EU ETS, i första hand utsläpp från vägtrafik och bostadsuppvärmning, men även från avfall och lätt industri, plus utsläpp av metan och lustgas från jordbruk och kreatursskötsel.

Kommissionen föreslår att dessa utsläpp 2030 ska vara minst 40 procent lägre än 2005, att jämföra med nuvarande mål på minus 30 procent (röda resp. gröna staplar i figur 3). För Sverige föreslås minskningskravet för 2030 höjas från minus 40 till minus 50 procent jämfört med motsvarande utsläpp 2005.¹³ Kraven på respektive medlemsland baseras i första hand på BNP per capita 2017-2019.



Figur 3. Enligt nuvarande regelverk (gröna staplar) ska ESR-utsläppen inom EU 2030 vara minst 30 procent lägre än de var 2005. Kommissionen föreslår att denna ambition höjs till minus 40 procent (röda staplar). Av de totala ESR-utsläppen inom EU föreslås ungefär hälften från och med 2026 även omfattas av det föreslagna, nya utsläppshandelssystemet för utsläpp från vägtrafik och byggnader (svarta staplar). (2013-2020 reglerades utsläppen utanför utsläppshandeln av ansvarsfördelningsbeslutet, Effort Sharing Decision, ESD)

Det föreslagna nya utsläppshandelssystemet kommer att skapa en unionsövergripande "utsläppsbubbla" som helt och hållet ligger inom ESR. Utsläppen inom bubblan begränsas av bubblans storlek, de samlade ESR-utsläppen av den totala tilldelningen av utsläppsutrymme till medlemsstaterna. Om ett land minskar utsläppen inom vägtrafik- och uppvärmningsbubblan kan landet i motsvarande grad öka övriga ESR-utsläpp (t.ex. från jordbruket eller från arbetsmaskiner) utan att bryta mot reglerna. Och tvärtom – lyckas man inte begränsa utsläppen från vägtrafiken och uppvärmningssektorn tillräckligt mycket, måste mera göras inom övriga ESR-verksamheter. Det land som släpper ut mindre än sin ESR-tilldelning kan (precis som idag) sälja "överprestationen" till ett annat medlemsland eller annullera den. Sverige har hittills – som enda medlemsstat – löpande annullerat "överprestationer".

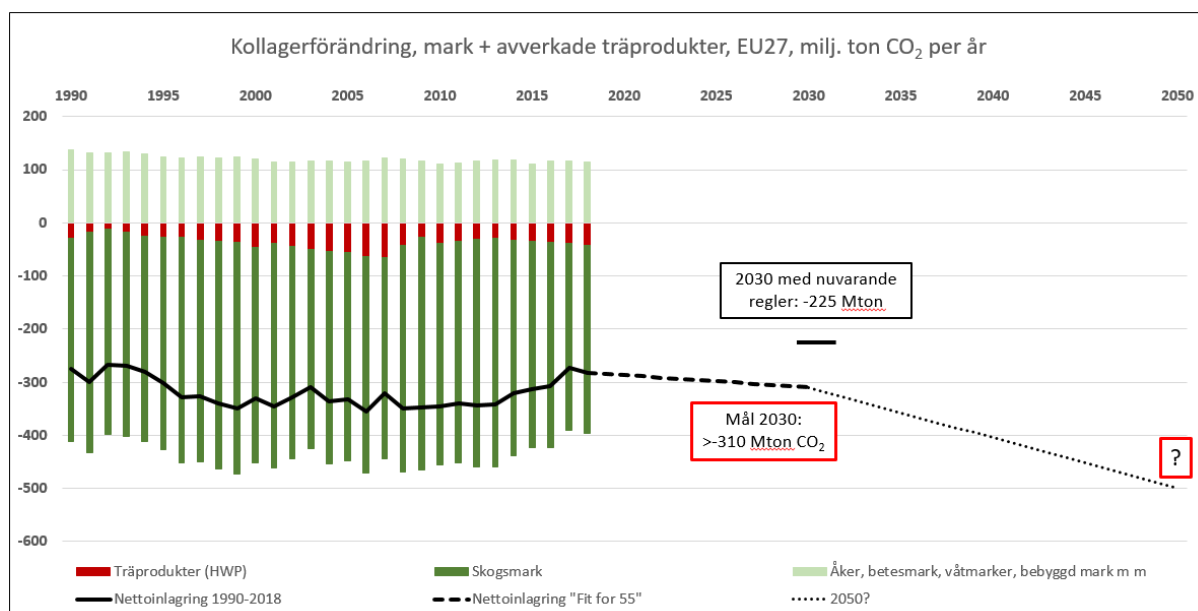
¹³ De högsta kraven om utsläppsminskningar 2005-2030, 50 procent, föreslås ställas på Danmark, Finland, Luxemburg, Sverige och Tyskland.

C. LULUCF-förordningen

Kort om LULUCF-förordningen

Atmosfärens innehåll av växthusgaser påverkas inte bara av hur mycket koldioxid som släpps ut, utan också av hur mycket som fångas in och lagras i naturen (eller i vårt förråd av långlivade träkonstruktioner) – de naturliga kollagren. Kolflödena i naturen bokförs inom LULUCF-sektorn (Land-Use, Land-Use Change and Forestry). Så länge träden står kvar och tar upp koldioxid bokförs detta med minustecken under LULUCF, när de avverkas med plustecken. Utsläppen från bioenergi bokförs således vid råvaruuttaget – det är därför inga utsläpp bokförs när biomassan förbränns i någon verksamhet som omfattas av utsläppshandeln eller ESR. Nuvarande LULUCF-förordning kräver, kortfattat, att länderna upprätthåller tidigare nivåer på nettoinlagringen, men systemet är krångligt och omstritt.

I linje med uppgörelsen om klimatlagen föreslås medlemsstaterna bli skyldiga att bidra till att nettoinlagringen av koldioxid i landskapet och i träprodukter inom unionen 2030 uppgår till minst 310 miljoner ton CO_{2eq} (svart, streckad linje i figur 4). Av detta får högst 225 miljoner ton utnyttjas för att uppfylla kravet om en minskning av unionens nettoutsläpp 1990-2030 med minst 55 procent.



Figur 4. Från åkermark, betesmark, våtmarker, bebyggd mark m.m. inom EU avgår mera koldioxid än som lagras in (uppåtriktade staplar överst i figuren). Samtidigt ökar såväl den mängd kol som finns inlagrad i skogsmarken och träden (grön del av stapeln) som i trä möbler, trähus och andra träprodukter (röd del av stapeln). För att nå målet om en minskning av nettoutsläppen 1990-2030 på 55 procent tillåter EUs klimatlag att man utnyttjar en nettoökning av de naturliga kollagren på högst 225 miljoner ton per år (den nivå nuvarande regler väntas ge). I uppgörelsen om lagen ingår dock att ökningen 2030 ska uppgå till minst 300 miljoner ton. Kommissionen föreslår att målet 310 miljoner ton skrivs in i LULUCF-förordningen.

Under de senaste decennierna har de naturliga kollagren inom unionen årligen oftast netto vuxit med över 300 miljoner ton CO_{2eq} per år (figur 4). Under senare år har tillväxten dock fallit ned mot 250 miljoner ton per år – det beror bl.a. på ökade virkesuttag och insektsangrepp. Av den totala nettoökningen 2030 på 310 miljoner ton CO_{2eq}, föreslås Sverige bidra med 47 miljoner ton, drygt 10 miljoner ton mera än nuvarande årliga ökning av kollagret, mest av alla medlemsstater. Andra länder som föreslås ge stora bidrag är Spanien (44 Mton), Polen (38 Mton), Italien (36 Mton) och Tyskland (31 Mton). Vissa medlemsstater föreslås däremot tvärtom 2030 kunna urholka sina naturliga kollager – Danmark med över 5 Mton CO_{2eq} per år, Nederländerna med 4,5 Mton.

På längre sikt, fr.o.m. 2030, vill kommissionen utvidga LULUCF-förordningen med de utsläpp av metan och lustgas från jordbruk och kreatursskötsel som idag regleras under ansvarsfördelningsförordningen, ESR. Kommissionen skissar på en ny AFOLU-sektor (Agriculture, Forestry, Land-Use) som skulle införas 2031 och redan till 2035 uppnå klimatneutralitet, där den fortsatta ökningen av kollagen i skogen och långlivade träprodukter skulle neutralisera de fortsatta nettoutsläppen från i första hand jordbruket.

D. Energiskattedirektivet (Energy Taxation Directive, ETD)¹⁴

Energiskattedirektivets viktigaste funktion har hittills varit att ange minimiskatter på fordonsbränslen och andra energivaror som kan köpas i ett land och förbrukas i ett annat. Att direktivet endast anger miniminivåer betyder att medlemsstaterna får ta ut hur höga energiskatter som helst, så länge de ligger över miniminivåerna. Direktivet beslöts 2003 och har sedan dess i stort sett inte förändrats. Nivån på minimiskatterna har därför gröpts ur av inflationen, reglerna är inte utformade för att gynna förnybar energi framför fossil, beskattning av flyg- och sjöfartsbränsle förbjuds etc.

Kommissionens förslag syftar till att uppdatera direktivet så att det understödjer klimatpolitiken, både genom att uppmuntra energihushållning men också styra bort från fossila bränslen.

För att kunna hantera olika energibärare mera likartat, föreslås att alla miniminivåer ska anges i €/GJ istället för, som idag, oftast i €/m³ eller €/ton.

Minimiskatterna indelas i förslaget i tre huvudkategorier: A för motorbränslen, B för "off-road" (jord- och skogsbruk, arbetsmaskiner, stationära maskiner m.m.) och sjöfart, C för uppvärmning. Elektricitet tillhör en egen kategori D (se bilaga I). Generellt är minimiskatterna i kategori A betydligt högre än i B och C. Nuvarande direktiv har ungefär samma uppbyggnad.

Enligt nuvarande direktiv gäller miniminivåerna för bensin och diesel i princip även för motsvarande förnybara drivmedel. För att medlemsstaterna ska kunna undanta eller tillämpa lägre skattesatser per liter för förnybart, krävs godkännande från kommissionen. Nu föreslår kommissionen att det för i princip alla typer av bränslen fr.o.m. 2023 ska införas individuella miniminivåer för beskattningen, dvs. även för förnybara bränslen, liksom för sjöfarts- och flygbränslen. Minimnivåerna ska 2023-2033 årligen höjas med en tiondel av skillnaden mellan nivåerna 2033 och 2023.

Exempel: 2023 föreslås minimiskatterna för fossila och grödebaserade drivmedel bli 10,75 €/GJ, för "hållbara" biodrivmedel 5,38 €/GJ, för avfallsbaserade eller syntetiska förnybara drivmedel samt el 0,15 €/GJ (detaljer se bilaga I). El från vindkraft, solkraft eller från "hållbar" biomassa ska dock helt kunna undantas från beskattning. Minimnivåerna föreslås löpande inflationsjusteras.

De föreslagna minimiskatterna på bensin och diesel ligger ungefär på nuvarande nivå (=långt under svensk beskattning).

Det förmodligen mest kontroversiella i förslaget är att kommissionen föreslår att de energiskatter en medlemsstat tillämpar inom respektive beskattningskategori A, B och C alltid måste återspegla den föreslagna relationen mellan minimiskatterna inom den aktuella beskattningskategorin. Om en medlemsstat vill höja eller sänka skatten på t.ex. fossil bensin, måste i så fall skatterna på alla övriga energibärare inom kategori A justeras parallellt.

¹⁴ Observera att medan alla övriga lagförslag beslutas gemensamt av rådet (=regeringarna) och Europaparlamentet, tas beslut om energiskattedirektivet normalt enbart av regeringarna, dessutom krävs konsensus. Kommissionen har diskuterat att "runda" denna grundprincip genom att definiera sitt förslag som en miljöåtgärd, inte en fiskal reglering. I så fall skulle normala majoritetsregler gälla.

En annan stor förändring är att nuvarande förbud för medlemsstaterna att beskatta flyg- och sjöfartsbränslen föreslås avskaffas.

Fr.o.m. 2023 föreslås medlemsstaterna bli skyldiga att beskatta all drivmedels- och elanvändning för reguljärt passagerarflyg inom EES. För passagerarflyget föreslås minimiskatten införas stegvis och uppnås fullt ut först 2033, och läggs då på samma nivå (per GJ) som för bensin och diesel. Medlemsstater tillåts ta ut (samma) flygbränsleskatt även vid tankning av flyg på väg ut från EES. För nöjes- och företagsflyg föreslås full skatt tas ut redan från 2023. Fraktflyg föreslås endast få beskattas vid inrikesflygningar.¹⁵ För el och "hållbar" flygfotogen föreslås att minimiskatten t.o.m. 2033 ska vara noll.

Från 2023 måste även bränsle och el för sjöfart inom EES (inklusive färjetransporter, fiskebåtar och fraktfartyg) beskattas minst enligt den lägre miniminivå som gäller kategori B. Drivmedel för nöjestransport ska däremot beskattas som övriga motorbränslen (kategori A). Till 2033 ska miniminivån för "hållbara" sjöfartsbränslen och el (icke-nöjestransport) vara noll. Även vid eltillförsel till fartyg i hamn får skatten sättas till noll.

E. Förnybartdirektivet (Renewable Energy Directive, RED)

Det unionsövergripande målet för den förnybara energins andel av energitillförseln 2030 föreslås höjas från 32 till 40 procent. De finns inga specificerade krav på andelen förnybart i respektive medlemsstat, men medlemsländerna måste i de nationella energi- och klimatplaner, som de regelbundet måste lämna till kommissionen, visa hur de tänker bidra till det övergripande målet på 32/40 procent.

Nuvarande krav på länderna att 2030 minst 14 procent av energianvändningen inom transportsektorn ska utgöras av förnybar energi slopas och ersätts av en reduktionsplikt, liknande den som gäller i Sverige för bensin, diesel och flygfotogen. Kravet är att det genomsnittliga livscykelutsläppet av koldioxid per energienhet inom transportsektorn 2030 ska vara minst 13 procent lägre än standardvärdet för fossila drivmedel (94 g CO_{2eq}/MJ).

Förnybartdirektivets viktigaste roll i förhållande till de nationella klimatmålen är förmodligen att direktivets hållbarhetskrav fungerar som villkor för att bioenergi ska få bokföras för nollutsläpp enligt utsläppshandelsdirektivet, ESR, ReFuel-förordningarna m.m. (men också t.ex. relativt den svenska reduktionsplikten och målen i det svenska, klimatpolitiska ramverket). Hållbarhetskraven föreslås också ligga till grund för den differentiering av minimiskatterna som förslaget om energiskattedirektivet innehåller.

Kommissionen föreslår att hållbarhetskraven skärps, framför allt genom nya krav om naturanpassning av skogsbruket i samband med uttag av virke för skogsbiomassabränslen (undvika uttag av död ved, stubbar och rötter, hålla nere hyggesstorleken och avstå från åtgärder som negativt påverkar den biologiska mångfalden).

¹⁵ Att fraktflyg undantas beror förmodligen på det luftfartsavtal EU slutit med USA. Enligt avtalet måste USA godkänna införande av flygbränsleskatt vid trafik mellan EU-länderna. Att USA-registrerade flygbolag bedriver passagerartrafik mellan EES-länder är mycket ovanligt. På fraktflygsmarknaden är däremot amerikanska bolag som UPS och FedEx stora. Genom att inte tillåta att fraktflygets bränsleförbrukning beskattas, hoppas antagligen kommissionen undvika inblandning och protester från USA.

F. Energieffektiviseringsdirektivet, EED

För att klara klimatlagens krav måste energianvändningen inom unionen minska. Direktivets målnivå för tillförd energi 2030 föreslås sänkas från 1 128 till 846 Mtoe¹⁶, för använd energi från 1023 till 787 Mtoe. Nuvarande krav att medlemsstaterna årligen ska minska sin energianvändning med 0,8 procent, höjs fr.o.m. 2024 till 1,5 procent. Den tidigare målformuleringen om en effektivisering av energianvändningen till 2030 på 32,5 procent slopas däremot. Liksom i gällande direktiv blir medlemsstaterna skyldiga att, i sina nationella energi- och klimatplaner redovisa på vilket sätt de tänker bidra till att minska unionens samlade energianvändning. De ska samtidigt redovisa hur detta ska kombineras med att energikostnaderna faller, särskilt för de grupper där energianvändningen tar en stor del av konsumtionsutrymmet ("energifattiga").

G. Förordningen om bilar och koldioxid

Nuvarande krav innebär att snittutsläppet 2030 från de nya lätta fordon resp. lätta bussar/lastbilar ett företag placerar på den europeiska marknaden, måste vara minst 37,5 resp. 31 procent lägre än siffrorna från försäljningen 2021. Kommissionen föreslår att målen skärps till minus 55 resp. 50 procent. Fr.o.m. 2035 föreslås endast noll-utsläppsbilar få säljas inom EES.

H. Förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel (AFIR)

Medlemsstaterna bli skyldiga att säkra att det etableras en infrastruktur för batteriladdning och vätgas längs huvudvägnäten (se bilaga II). För Sveriges del betyder förslaget att det 2025 det finnas laddningsmöjligheter för lätta fordon med högst 60 kms (tunga fordon 100 km) mellanrum längs E4/E6/E10. För tunga fordon föreslås även krav på laddningsmöjligheter vid rastplatser för lastbilar, samt vid "urbana knutpunkter" (logistikcentra, hamnar m.m.). 2030 höjs kraven om laddningskapacitet och utvidgas samtidigt för svensk del till alla Europavägar (plus riksväg 40). Krav om land-el i hamnar, liksom elanslutning för stående flygplan vid flygplatser föreslås. Till 2030 måste länderna dessutom säkra att det etablerats ett (glesare – 150 kilometers mellanrum) nätverk av vätgaspumpar.

¹⁶ Inom EU-systemet används fortfarande den aningen föråldrade enheten Mtoe, miljoner ton oljeekvivalenter. 1 Mtoe = 11,63 TWh.

4. Ny lagstiftning

I. Förordningen om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid – Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), ("koldioxidtull")

Förslaget innebär att EU stegvis, med start 2026, kommer att införa importavgifter dels på importerad elektricitet, dels på cement och konstgödning, samt olika (relativt obearbetade) järn-, stål- och aluminiumprodukter. På sikt kan listan över varor som berörs komma att utökas.

Avgifterna tas ut i förhållande till de beräknade "inbäddade" utsläppen av växthusgaser från produktionen, och ska motsvara en stigande andel av det aktuella marknadspriset på utsläppsrätter inom EU ETS. Avgifterna kommer att reduceras i förhållande till ursprungsländernas egen prissättning av koldioxidutsläpp. Import från länder där koldioxidutsläpp prissätts på ett sätt som bedöms likvärdigt med EUs utsläppshandel, befrias från avgiften (på den listan finns i förslaget endast Schweiz och Storbritannien).¹⁷ Något exportstöd för företag som omfattas av EUs utsläppshandel föreslås inte, inte heller någon nedsättning för import från utvecklingsländer.

I takt med att avgifterna som andel av marknadspriset på utsläppsrätter således höjs, kommer gratistilldelningen av utsläppsrätter till EU-företag som tillverkar motsvarande produkter att minska. 2036 ska gratistilldelningen till dessa anläggningar vara avskaffad, samtidigt som CBAM från och med då kommer att debiteras fullt ut. (För elproduktion är gratistilldelningen redan idag nästan helt avskaffad.)

Avsikten är att huvuddelen av intäkterna från CBAM ska tillföras EUs centrala budget (s.k. "own resources") för att bidra till att betala det stora, lånefinansierade stimulanspaketet unionen beslutade om med anledning av coronapandemin (denna aspekt berörs dock inte i lagförslaget om CBAM).

J. Förordningen om hållbara bränslen inom luftfarten ("ReFuel Aviation")

Förslaget innebär att drivmedelsbolagen från och med 2025 blir skyldiga att successivt öka volymandelen "sustainable aviation fuels" (SAF) i flygbränslet (tabell nedan). Flygplatsägarna måste utrusta sina anläggningar för hållbara flygbränslen och elektricitet. Flygbolagen blir skyldiga att tanka minst 90 procent av bränslebehovet på avgångsflygplatserna.

Samtliga dessa krav gäller endast vid flygplatser med mer än 1 miljon passagerare per år (i Sverige 2019 Kallax, Arlanda, Bromma, Skavsta, Landvetter och Skurup).

	Volymandel sustainable aviation fuels, SAF	varav "synthetic SAF"
2025	2%	
2030	5%	0,7%
2035	20%	5%
2040	32%	8%
2045	38%	11%
2050	63%	28%

¹⁷ Utsläppsbegränsande åtgärder som inte handlar om prissättning ska, enligt förslaget, inte beaktas.

K. Förordningen om förnybara bränslen och bränslen med låga koldioxidutsläpp inom sjöfart ("FuelEU Maritime")

Förslaget innebär krav på sjöfarten att successivt minska livscykelutsläppen per energienhet från sin bränsleanvändning (liknar det svenska reduktionspliktssystemet för bensin, diesel och flygfotogen). Kravet föreslås gälla samma fartyg som omfattas av utsläppshandeln, dvs. fartyg med en dräktighet över 5000 bruttoton (undantag för militära fartyg m.m.), och således omfatta a/ fartygets hela bränsleförbrukningen mellan och i alla EES-hamnar samt b/ halva bränsleförbrukningen på sträckor mellan EES-hamnar och icke-EES-hamnar. Det är fartygets ägare (inte som i den svenska reduktionsplikten drivmedelsleverantören) som ansvarar för att reglerna följs.

På basis av de bokförda snittutsläppen under 2020 för respektive fartygstyp, föreslås följande krav:

	Utsläppsreduktion g CO _{2eq} per MJ relativt standardvärde 2020
2025	- 2%
2030	- 6%
2035	- 13%
2040	- 26%
2045	- 59%
2050	- 75%

Kraven ska i princip uppfyllas av varje individuellt fartyg, men en fartygsägare kan "poola" uppgifterna för hela sitt fartygsinnehav, och flera fartygsägare ska kunna slå samman sina redovisningar.

L. Förordningen om att inrätta en social klimatfond

Som ett svar på farhågorna om att den föreslagna nya utsläppshandeln för vägtrafik och byggnader på ett orimligt sätt ska öka "energifattigdomen" inom unionen och utlösa protester, tog kommissionen fram ett förslag till en social klimatfond.

Som tidigare nämnts föreslås att fonden ska finansieras med 25 procent av auktionsintäkterna från det nya utsläppshandelssystemet. Ur fonden ska medlemsstaterna kunna söka 50-procentig medfinansiering för åtgärder som syftar till att begränsa de negativa fördelnings- och regionalekonomiska effekter den nya utsläppshandeln initialt befaras orsaka. Pengarna ska kunna användas såväl för att subventionera energieffektivisering, ny energiteknik, elektrifiering av trafiken etc. som för rena inkomststöd till utsatta grupper. Redan för perioden 2025-2027 föreslås fonden i förskott tillföras 23,7 miljarder euro, för perioden 2028-2032 ytterligare 48,5 miljarder euro.¹⁸

¹⁸ Hela detta arrangemang förutsätter dock att regeringarna och parlamentet godkänner ett bredare förslag om "own resources", dvs. att EUs centrala budget i ökad utsträckning täcks med pengar som inte är bidrag från medlemsstaterna.

5. Diskussion: Hur kommer det att gå med "Fit for 55"? Och hur bör Sverige agera?

Utsläppshandelsdirektivet (EU ETS)

1. Den del av förslaget som fått mest kritik är planerna på en nytt, separat utsläppshandelssystem för vägtrafik och byggnader. I Europaparlamentet har såväl grupperingar längst ut på vänster- och högerkanterna som stora delar av de gröna, socialdemokratiska och liberala grupperna protesterat. Kritiken handlar om att de prishöjningar på fossil energi som förslaget syftar till – och som är angelägna för att skynda på och underlätta energihushållning, elektrifiering och övergång till förnybart – ska drabba låginkomsttagare på ett orimligt sätt och utlösa folkliga protester.

Oron handlar i viss mån om trafiken och drivmedelspriserna, men mera om uppvärmningskostnaderna och risken för att den redan allvarliga "energifattigdom" som finns runtom i unionen, ska förvärras. Ordföranden i parlamentets miljöutskott, [Pascal Canfin](#) (från den franske presidenten Emmanuel Macrons liberala parti) har envist varnat för att förslaget kommer att väcka liv i "de gula västarna", vars protester för några år sedan stoppade planer i Frankrike på högre drivmedelsskatter, och väcka ett motstånd mot hela klimatpolitiken inom EU.

I Tyskland, alltid ett nyckelland inom EU, är motståndet mot förslaget mycket mindre, vilket antagligen bl.a. kan förklaras av att kommissionens förslag i mycket är en kopia av ett liknande, nationellt system som tyskarna själva är på väg att införa.

Av debatten framgår samtidigt att kritikerna inte förmår presentera alternativa förslag som ger samma utsläppsminskningar. Erfarenheten är å ena sidan att utsläppshandelssystemet EU ETS levererar, att utsläppen inom dessa sektorer stadigt faller, å andra sidan att det går mycket trögare att minska utsläppen utanför EU ETS, inom de verksamheter vars utsläpp regleras under ansvarsfördelningsförordningen (ESR).¹⁹ Med det nya handelssystemet skulle det skapas en garanti för minskade utsläpp, vilket saknas om man fortsätter att förlita sig på nuvarande lösning med enbart nationella tilldelningar.

För att möta invändningarna, tog kommissionen under våren 2021 fram förslaget om en social klimatfond. Med fonden tillförsäkras de länder som vill möta högre priser på fossil energi med att renovera bostäder och installera värmepumpar, solpaneler och laddstolpar, ett generöst ekonomiskt stöd från unionen. I den debatt som pågår fungerar möjligheten att kunna få del av fondmiljarderna som både lockbete och utpressningsmedel när klimatkommissionären Frans Timmermanns försöker samla stöd för den nya utsläppshandeln.

Denna generositet uppskattas dock måttligt av unionens sparsamma eller ska vi säga snåla regeringar, till vilken den svenska hör. I den s.k. Fakta-PM om förslaget, som finansdepartement skickat till riksdagen, deklarerar den svenska regeringen att den anser att den nya fonden är onödig eller i varje fall alltför stor.²⁰

Ett annat sätt att begränsa riskerna med den nya utsläppshandeln skulle kunna vara att dela upp det nya systemet i två separata system, ett (tuffare) för de mera välmående länderna i väst, ett (lite mindre tufft) för länderna i öst. Med två separata system skulle man, utan att försvaga omställningstrycket, kunna undvika stötande skildringar om hur välbärgade SUV-ägare i Sverige eller Tyskland snor utsläppsutrymme från fattiga rumäner som fortfarande värmer sina hus med koks.

¹⁹ Det gäller f.ö. även i Sverige där det mål den svenska regeringen 2015-2016 satte upp om att ESR-utsläppen 2020 skulle vara 40 procent lägre än 2005, sprack.

²⁰ [Faktapromemoria 2020/21:FPM135](#)

En ytterligare svaghet i kommissionens förslag är att det enbart omfattar vägtransporter och byggnader, dvs. inte ens all fossilbränsleanvändning utanför utsläppshandeln. Kommissionen hävdar att denna avgränsning krävs för att mindre industrier (som inte omfattas av EU ETS) inte ska konkurreras ut. Frågan är dock på vilket sätt dessa företag skulle gynnas av att den nödvändiga omställningen drivs av politiska åtgärder utanför istället för inom den nya utsläppshandeln.

Utan någon form av klartecken till den föreslagna fonden (även från Sverige) kommer det sannolikt att bli svårt att få igenom förslaget om den nya utsläppshandeln, och utan denna lösning blir det nog svårt att pressa ned ESR-utsläppen tillräckligt för att klimatlagens övergripande mål ska kunna klaras.

Frågan om den nya utsläppshandeln och den sociala klimatfonden är därmed en av de mest kritiska för om klimatlagens mål 2030 ska kunna nås.

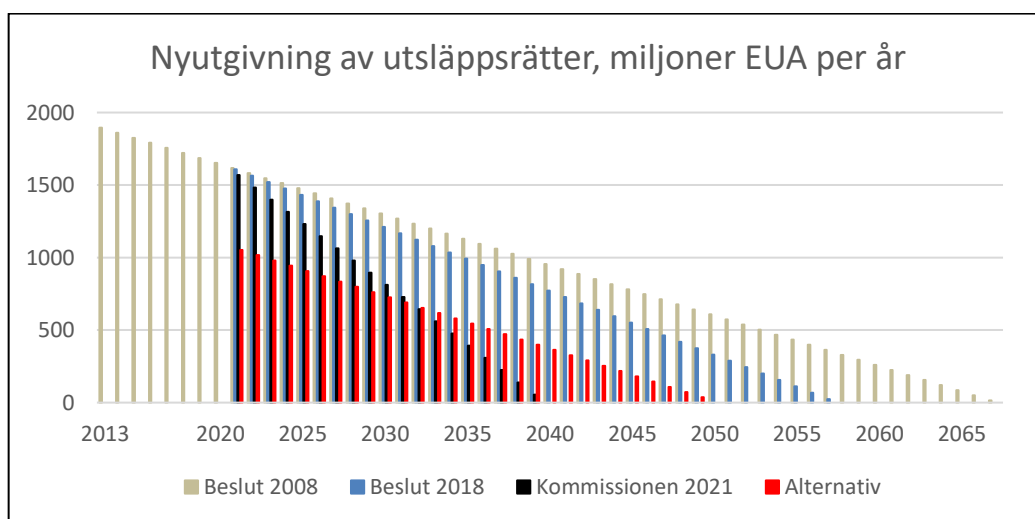
2. Ett annat kritiskt område är flygets framtid inom EU ETS. Det problematiska är inte reformerna kring flygets deltagande i själva utsläppshandeln, det kritiska gäller relationen mellan EU ETS och det globala klimatkompensationssystemet CORSIA, som EUs medlemsländer varit med och fattat beslut om inom FNs luftfartsorgan ICAO.

CORSIA ska omfatta allt internationellt flyg, dvs. allt flyg mellan två länder. Som internationellt flyg räknas i detta sammanhang även flygningar mellan EES-länderna.

När kommissionen nu föreslår att dessa flygningar inte ska omfattas av CORSIA utan enbart EU ETS går detta på tvärs med CORSIA. EU kan formellt hävda att unionen inte är bunden av beslut inom ICAO eftersom EU inte är medlem av organisationen, men det lär knappast stoppa protester från resten av världen (och flygbranschen).

I sammanhanget finns dessutom ett antal praktiska problem som bl.a. har att göra med att den definition av "hållbart flygbränsle" som gäller inom EU är fundamentalt annorlunda än den ICAO har beslutat ska gälla inom CORSIA. Det betyder att de inte är självklart att ett bränsle som godkänns som "hållbart" i det ena systemet, godkänns även i det andra.

I kommissionens förslag ingår även krav på EES-registrerade flygbolags deltagande i CORSIA-systemet utanför EES-länderna. Enligt förslaget ska flygbolag från EES kunna lämna in fyra olika typer av utsläppskompensationskrediter för att uppfylla kraven i CORSIA, men av dessa uppfyller på sin höjd den ena sorten de kriterier som ICAO beslutat ska gälla inom hela CORSIA. Det är oklart hur kommissionen har tänkt sig att detta ska kunna fungera.



3. Ett ytterligare inslag att diskutera är kommissionens plan för att minska nytutgivningen av utsläppsrätter. Kommissionens utgångspunkt är att nytutgivningen 2030 måste vara drygt 60 procent

lägre än utsläppen från de ingående verksamheterna var 2005 – det krävs för nettoutsläppen 1990-2030 ska minska med de lagstadgade 55 procenten.

Kommissionens förslag är att behålla nuvarande bas i systemet (=snittutgivningen av utsläppsrätter 2008-2012) och kraftigt höja den s.k. linjära reduktionsfaktorn, som avgör hur snabbt nytugivningen trappas ned. Konsekvensen blir att nytugivningen upphör redan 2040 (svarta staplar i figuren ovan).

Ett alternativ skulle kunna vara att byta bas till t.ex. 90 procent av de verkliga utsläppen 2019 och sedan låta nytugivningen fortgå ända till 2050 (röda staplar). Det skulle ge samma utgivning 2030 som i kommissionens förslag och leda till lika stora, totala utsläpp, men antagligen vara mycket enklare för de inblandade företagen att hantera. De problem som den kraftigare neddragningen i inledningsskedet riskerar att orsaka, skulle man kunna hantera genom att parallellt, under några år, auktionera ut de utsläppsrätter som då finns kvar i Marknadsstabilitetsreserven och sedan avveckla reserven. Då skulle marknaden temporärt tillföras fler utsläppsrätter än vad som motsvaras av de röda staplarna, vilket skulle motverka kraftiga prishöjningar. Risker för att den typ av överskott i systemet som uppstod i början av 2010-talet är rimligen minimal, och därmed finns egentligen inte några starka motiv att behålla marknadsstabilitetsreserven bortom 2023.

4. En sista förändring som behövs är att reglera bergrumsinlagring (Carbon Capture and Storage, CCS) av fossil och biogen koldioxid (från förbränning av biomassa) på samma sätt. Nuvarande lagstiftning innebär att om t.ex. en cementfabrik fångar in den koldioxid man producerar och lagrar den i berggrunden så behöver fabriken inte lämna in utsläppsrätter för den lagrade koldioxiden. Samma princip borde gälla även om koldioxiden är av biogent ursprung, t.ex. från en panna vid en skogsindustri som eldas med avfallslutar eller från ett biobränsleeldat fjärrvärmeverk. På sikt skulle CCS-teknik i kombination med bioenergi (bio-CCS) kunna bidra till "negativa utsläpp", men det förutsätter att klimatnyttan på något vis belönas.

Ansvarsfördelningsförordningen (ESR)

Kommissionens förslag till ändringar av ansvarsfördelningsförordningen innebär egentligen enbart en skärpning av målen till 2030, för hela unionen från minus 30 till minus 40 procent, för Sverige från minus 40 till minus 50 procent. En sådan skärpning krävs om klimatlagen ska kunna klaras. Om utsläppen från vägtrafiken och byggnader parallellt hanteras i ett slutet utsläppshandelssystem, skapas en garanti för att dessa utsläpp minskas.

LULUCF-förordningen

En fortsatt och snabbare ökning av de naturliga kollagren är avgörande för att klara målen i EUs klimatlag. Inget land har bättre förutsättningar än Sverige att bidra till detta. Den formel kommission har utnyttjat för att räkna fram det svenska åtagandet för 2030 – 47 miljoner ton CO_{2eq} – är det däremot något knasigt med. Inte därför att den levererar ett så högt värde för Sverige (nivån 47 miljoner ton är tvärtom i högsta grad rimlig), utan därför att den tillåter länder som Danmark och Nederländerna att urholka sina naturliga kollager, dvs. öka utsläppen från markanvändning. Den enda rimliga ordningen är att alla medlemsstater blir skyldiga att, efter sina förutsättningar, bidra till att de naturliga kollagren växer.

Ett svenskt åtagande på 47 miljoner ton CO_{2eq} skulle innebära en ökning på 8-10 miljoner ton jämfört med nuläget. Det motsvarar en minskning av de årliga avverkningarna på 6-7 miljoner m³sk eller 7-8 procent. Med nuvarande förutsättningar skulle detta givetvis innebära en kostnad för skogsnäringen. Enligt den fakta-PM miljödepartementet tagit fram är den svenska regeringens linje är att kravet måste "sänkas till en nivå som är kompatibel med det svenska klimatpolitiska ramverket".²¹

²¹ [Faktrapromemoria 2020/21:FPM138](#)

Problemet (och den motsättning regeringen målar upp) bottnar i att nuvarande klimatpolitik innehåller mycket starka incitament att öka användningen av träråvara som ersättning för fossila bränslen, medan det egentligen inte finns några som helst incitament att öka de naturliga kollagren. Skogsägaren får betalt för att hugga ned sina träd och krympa de naturliga kollagren, men inget för att öka lagren. Så länge denna obalans i den svenska och europeiska politiken består, kommer skogens möjligheter inom klimatpolitiken inte att tas tillvara fullt ut. Obalansen driver fram större avverkningar och lägre tillväxt av de naturliga kollagren än vad som är optimalt från klimatsynpunkt.

Skogsindustrin inom unionen, uppbackad av regeringarna i skogrika länder som Sverige, Finland, Polen och Österrike, protesterar mot kommissionens planer på att öka de naturliga kollagren, t.ex. genom att spara mera virke i skogen. Kommissionen har utlovat förslag om ekonomiska styrmedel som belönar ökade kollager i samma grad som användningen av bioenergi. Först när de bägge sätten att utnyttja skogen ersätts på ett likvärdigt sätt kan skogens fulla potential i klimatpolitiken utnyttjas.

Energiskattedirektivet

Kommissionens förslag om att införa minimiskatter även på förnybar energi och tillåta skatt på flyg- och sjöfartsbränsle, lär inte möta särskilt starkt motstånd från EUs regeringar (även om visst knorr mot att lyfta förbudet mot flygbränsleskatt hörts från de flygberoende turistländerna Cypern och Malta). Ett inslag i kommissionens förslag som unionens finansministrar (det är de som ensamma fattar beslut om energiskattedirektivet) däremot lär slakta per omgående är tankarna på en fast relation mellan olika skatten på energiprodukter, dvs. att ett land inte kan höja skatten på t.ex. bensen utan att samtidigt höja skatten på alla övriga energiprodukter som ingår i kategorin "Motorbränslen".

Om kravet på fasta relationer mellan skatten på olika energivaror tas bort, bör det däremot inte vara stora problem för kommissionen att få förslaget godkänt.

En avgörande förutsättning för att medlemsstaterna ska kunna mer än symboliskt beskatta flygbränsle, finns i förslaget till förordning om hållbara flygbränslen. Där föreslås att flygplanen måste tanka minst 90 procent av sitt bränslebehov på avgångsflygplatsen. Med en sådan lösning skulle det bli omöjligt för flygbolagen att smita undan en hög flygbränsleskatt genom att "taktiktanka" någon annanstans än på avgångsflygplatsen. Med ett tankningstvång kan ett slopat förbud mot flygbränsleskatt få mycket starkt genomslag. Utan ett sådant tvång lär effekterna av att tillåta skatt på flygbränsle bli små.

Förnybartdirektivet

Kommissionens förslag innebär att man rensar bort en del detaljregler som gjort tillämpningen onödigt krånglig utan att nämnvärt bidra till klimatpolitiken – det gäller t.ex. nuvarande krav om minst 14 procent förnybar energi inom transportsektorn 2030. Effekterna av denna norm bleknar om man jämför med de effekter förslaget att stoppa försäljning av bilar med förbränningsmotor från 2035 lär ge.

Mest diskussion lär det bli om förslaget till skärpta naturvårdskrav för att energi från skogsbiomassa ska få bokföras för nollutsläpp inom utsläppshandeln, ansvarsfördelningsförordningen och förordningarna om hållbara drivmedel. Kommissionen kräver ett skogsbruk som ökar andelen död ved, inte innebär uttag stubbar och rötter och där hyggesstorleken begränsas. Dessa formuleringar lär knappast accepteras av regeringarna i kalhyggesländerna Sverige och Finland, kanske ytterligare några regeringar. Den väg Sverige tycks ha valt är gå emot alla skärpningar med argumentet att skogsbruk är en nationell fråga. En långsiktigt bättre strategi vore nog att höja naturvårdsambitionerna, åtminstone i nivå med miljö kvalitetsmålet "Levande skogar", som riksdagen flera gånger antagit, men som man hittills inte lyckas uppnå.

Energieffektiviseringsdirektivet

Direktivet handlar egentligen om behovet att minska den samlade energianvändningen, vilket alltför sällan uppmärksammas. Höga utsläpp, stor landskapspåverkan, hälsovådliga utsläpp är alla problem som är mer eller mindre förknippade med hög energianvändning, och som skulle vara lättare att hantera med lägre energianvändning. Det talar för att det är motiverat med en lagstiftning som ännu tydligare driver mot lägre energianvändning.

I Sverige prioriteras inte låg energianvändning. Vi har hittills därför haft svårt att uppfylla direktivets krav. Mot denna bakgrund lär Sverige tyvärr inte tillhöra de medlemsstater som applåderar kommissionens förslag.

Förordningen om bilar och koldioxid

Bilindustrin är splittrad. Några av tillverkarna vill ha ett försäljningsförbud mot ICE-bilar (bilar med förbränningsmotor, Internal Combustion Engine) redan 2030. Andra tror att man rentav kan hålla liv i förbränningsmotorn genom en övergång, inte till biodrivmedel utan till (egentligen el-baserad) syntetisk bensin och diesel, och hävdar att man den vägen kan uppnå bilar som inte orsakar några utsläpp. Var bilindustrin står lär återspeglas i regeringarnas hållning. Eftersom Volvo vill ha ett förbud redan 2030, blir det nog även Sveriges linje.

Italien, som inte bara producerar miljontals små bränslesnåla Fiat utan även exklusiva lyxmärken som Maserati och Lamborghini, slåss redan för att behålla nuvarande undantag från förordningen för företag som säger färre än 10 000 bilar per år.

Även om lagstiftarna inom EU skulle enas om nollutsläpp från nya bilar först från 2035, skulle ett sådant beslut innebära en så pass tydlig och långsiktig signal till bilindustrin att bilar med förbränningsmotor antagligen i stort sett skulle försvinna från marknaden redan ett antal år tidigare. Vem vill bli sittande med en bensin när det nästan inte längre finns några bensinmackar?

Förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel

Elektrifieringen av vägtrafiken hänger på att laddinfrastrukturen byggs ut. Eftersom marknaden inte kommer att leverera en tillräcklig infrastruktur tillräckligt snabbt, särskilt inte i de glesast befolkade delarna av unionen, krävs politiska åtgärder. Under förhandlingarna kommer sannolikt unionens fattigare medlemsstater att villkora stöd för förslaget till ytterligare ekonomiskt stöd, vilket unionens snålaste medlemmar lär motsätta sig. Man kan också misstänka att frågan om standardisering av laddtekniken kommer att generera strider mellan de länder som tillverkar den utrustning som behöver standardiseras.

Förordningen om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)* – "koldioxidtull")

Att EU vill införa en koldioxidbaserad importavgift på el och vissa energitunga produkter kommer att orsaka konflikter, dock nog inte i första hand med de länder som i första hand väntas beröras av avgifterna: Ukraina, Turkiet, Ryssland. I alla dessa länder verkar man ha förstått att om man inför utsläppshandel eller börjar beskatta koldioxidutsläpp (vilket man av ett antal skäl ändå måste göra för eller senare) så kan man slippa undan den planerade avgiften.

Svårare att hantera blir sannolikt reaktionerna från t.ex. Kina och USA, kanske Indien, länder som inte kommer att påverkas lika mycket, men som har tillräckligt med ekonomiska muskler för att kunna slå tillbaka med egna tullar på i stort sett vad som helst som EU exporterar – franska ostar, italienska viner, flygplan från Airbus?

EU går en mycket besvärlig balansgång. Att skärpa utsläppshandeln utan att på något sätt "täcka upp" för de ökade kostnader detta kommer att orsaka europeisk industri, kan stå de berörda företagen, och alla de som jobbar där och är beroende av verksamheten, dyrt. Att driva en tuff

klimatpolitik som leder till att både industritillverkning och investeringar flyttar till andra delar av världen, är ingen framkomlig väg.

Samtidigt finns risken att protektionistiska åtgärder bromsar förnyelsen av den europeiska industrin och konserverar föråldrade strukturer. Det är inte säkert att det bästa för klimatet är att gynna europeisk tillverkning – i länder med nyare stålverk än de europeiska är utsläppen per ton stål redan lägre.

Att unionen beslutat att en del av de stora lån som håller på att tas upp för att betala det stora ekonomiska stimulanspaketet i coronans spår, ska betalas av med intäkter från unionens nya ”koldioxidtull”, kommer naturligtvis inte att stärka EUs position när man ska försöka övertyga omvärlden om att CBAM inte enbart handlar om klimatet.

Förordningen om hållbara bränslen inom luftfarten (*”ReFuel Aviation”*)

Priserna inom utsläppshandeln räcker inte för att skapa en marknad för hållbara flygbränslen. Den föreslagna (om än tämligen modesta) kvotplikt som föreslås säkrar en sådan marknad, vilket kan visa sig avgörande på sikt.

Genom att tvinga flygbolagen att tanka på avgångsflygplatsen blir det omöjligt för dem att smita från kvotplikten, men det innebär dessutom, som nämnts, att medlemsstaterna kan sätta nästan vilken flygbränsleskatt som helst utan att behöva oroa sig för att bolagen tankar i något annat land.

Ett problem som kommissionen inte verkar ha uppmärksammat är att det hållbara bränsle som flygbolag på väg ut från EES tankar kommer att uppfylla hållbarhetskraven inom ett utsläppssystem som flygningen inte berörs av (EU ETS), men kommer att omfattas av ett annat utsläppssystem (CORSIA) där andra hållbarhetskrav på flygbränsle gäller.

Förordningen om förnybara bränslen och bränslen med låga koldioxidutsläpp inom sjöfart (*”FuelEU Maritime”*)

Precis som beträffande flyget, kommer EUs utsläppshandel inte att räcka till för att redan i det korta perspektivet driva fram en utveckling av bättre drivmedel inom sjöfarten. Svagheten med kommissionens förslag om en reduktionsplikt är att systemet är riggat för en övergång, inte till hållbara bränslen utan till fossilgas. Det smarta med reduktionsplikter är just att systemen inte i detalj föreskriver hur reglerna ska uppfyllas, utan tvärtom uppmuntrar individuella lösningar. Detta gör det i sin tur svårt att t.ex. kvotera in förnybart fartygsbränsle. Istället får man räkna med att företagen kommer att välja det snabbaste, billigaste sättet att klara de föreslagna kraven – fossilgas. Det återstår för lagstiftarna att hitta en lösning som både främjar nya bränslen utan att blockera den kortsiktiga nyttan av en övergång från olja till fossilgas.

Förordningen om att inrätta en social klimatfond

Förslaget om en social klimatfond är inte ett fristående förslag utan egentligen en del av förslaget om ett nytt utsläppshandelssystem. När Sverige kritiserar fondplanerna sätter man, som nämnts, den nya utsläppshandeln – och därmed hela genomförandet av den nya klimatlagen – på spel. Man kan förstå om regeringen har tröttnat på en process där detta med de fattigare medlemsstaternas behov av pengar för klimatomställningen egentligen ansågs ha lösts i uppgörelsen om coronafonden och EUs övergripande budget, men där det likväl i alla möjliga sammanhang dyker upp nya krav om stöd, mer eller mindre villkorade till ett godkännande av klimatpolitiken. Man kan absolut förstå det.

Och det är verkligen angeläget att ställa hårda krav om effektivitet i utnyttjandet av EUs alla fonder.

Likväl krävs nu att planerna på den nya utsläppshandeln blir verklighet. En sådan lösning skulle sänka omställningskostnaderna, vilket även skulle gynna Sverige i mera inskränkt mening.

Bilagor

Bilaga I. Nuvarande resp. förslag till minimiskatter i energiskattedirektivet

	Kategori A			Kategori B			Kategori C		
	Motorbränslen			"Off-road" + sjöfart			Uppvärmning		
	Idag	1/1 2023	1/1 2033	Idag	1/1 2023	1/1 2033	Idag	1/1 2023	1/1 2033
		€/GJ	€/GJ		€/GJ	€/GJ	yrkesmässig / icke-yrkesmässig användning	€/GJ	€/GJ
Bensin	359 €/m ³	10,75	10,75						
Dieselbrännolja	330 €/m ³	10,75	10,75	21 €/m ³	0,9	0,9	21 €/m ³	0,9	0,9
Tjock eldningsolja					0,9	0,9	15 €/m ³	0,9	0,9
Fotogen	330 €/m ³	10,75	10,75	21 €/m ³	0,9	0,9	0 €/m ³	0,9	0,9
Kol och koks							0,15/0,3 €/GJ	0,9	0,9
Icke-hållbara biodrivmedel		10,75	10,75		0,9	0,9			
Icke-hållbara biovätskor								0,9	0,9
Icke-hållbara, fasta träbränslen								0,9	0,9
Gasol (LPG)	125 €/ton	7,17	10,75	41 €/ton	0,6	0,9	0 €/ton	0,6	0,9
Naturgas	26 €/GJ	7,17	10,75	0,3 €/GJ	0,6	0,9	0,15/0,3 €/GJ	0,6	0,9
Icke-hållbar biogas		7,17	10,75		0,6	0,9		0,6	0,9
Icke-förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung		7,17	10,75		0,6	0,9		0,6	0,9
Hållbara, flytande grödebaserade biodrivmedel		5,38	10,75		0,45	0,9		0,45	0,9
Hållbara grödebaserade biovätskor								0,45	0,9
Hållbar grödebaserad biogas		5,38	10,75		0,45	0,9		0,45	0,9
Hållbara biodrivmedel		5,38	5,38		0,45	0,45			
Hållbara biovätskor								0,45	0,45
Hållbar biogas		5,38	5,38		0,45	0,45		0,45	0,45
Hållbara, fasta träbränslen								0,45	0,45
Koldioxidsnåla bränslen*		0,15	5,38		0,15	0,45		0,15	0,45
Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung		0,15	5,38		0,15	0,15		0,15	0,15
Avancerade, hållbara biodrivmedel och biogas**		0,15	0,15		0,15	0,15		0,15	0,15
Avancerade, fasta träbränslen**								0,15	0,15
Kategori D. Elektricitet		0,15	0,15		0,15	0,15	0,5/1,0 €/MWh	0,15	0,15

*"Koldioxidsnåla bränslen" definieras i förslaget till nytt direktiv som "koldioxidsnål vätgas och syntetiska gasformiga och flytande bränslen vars energiinnehåll härrör från koldioxidsnål vätgas samt fossilbaserade bränsle".

**Med "avancerade" menas energiprodukter som tillverkats av de råvaror som räknas upp i tabell A, bilaga IX i förnybartdirektivet (2018/2001), i vilken räknas upp olika typer av biologiskt avfall plus trävirke (utom "sågtimmer och fanérstockar").

Bilaga II. Förslag till krav om laddinfrastruktur för lätta resp. tunga fordon i förslag till förordningen om infrastruktur för alternativa drivmedel

Fordon	Avstånd	Vägar	2025	2030	2035
Lätta fordon	60 km	E4/E6/E10	>300 kW, varav minst en >150kW	>600 kW, varav minst två >150kW	
Lätta fordon	60 km	Europavägar + Rv 40		>300 kW, varav minst en >150kW	>600 kW, varav minst två >150kW
Tunga fordon	60 km	E4/E6/E10	>1 400 kW, varav minst en >350kW	>3 500 kW, varav minst två >350kW	
Tunga fordon	100 km	Europavägar + Rv 40		>1 400 kW, varav minst en >350kW	>3 500 kW, varav minst två >350kW
	Säkerhetsparkering			100 kW	
	"Urban nodes"		>600 kW, alla >150kW	>1 200 kW, alla >150kW	