

# Magnus Nilsson

## Produktion

2024-04-02

Klimat- och näringsdepartementet

Ert diarienummer KN2024/00503

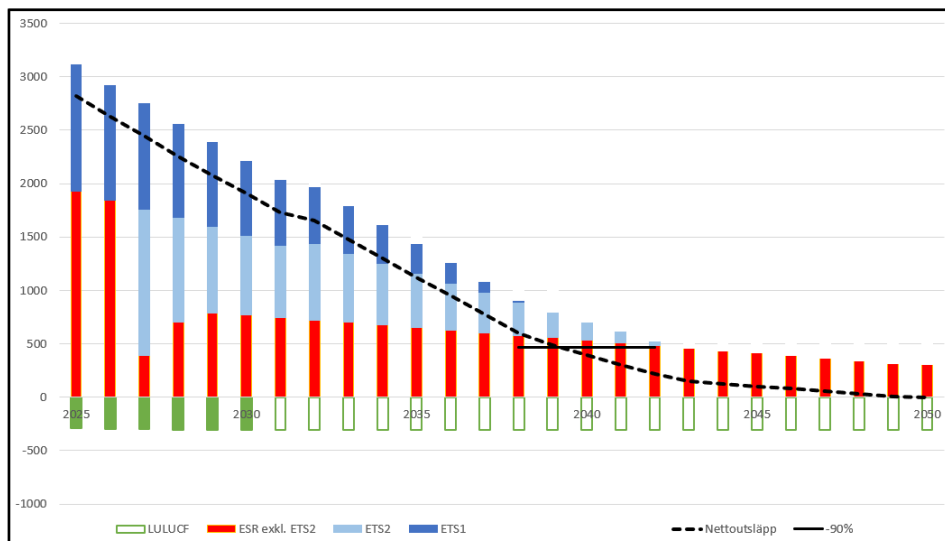
### Remissvar

## Synpunkter på Kommissionens meddelande om EU:s kommande klimatmål för 2040 (COM (2024) 63)

### Sammanfattning

1. Vilket klimatmål EU antar för 2040 avgör i hög grad om unionen fortsatt kan fungera som den viktigaste pådrivande kraften i det globala klimatarbetet. Beslutet styr det uppdaterade åtagande (NDC) för 2035 unionen och medlemsstaterna under 2025 gemensamt ska lämna till Parisavtalet. EU:s beslut har stor betydelse för mänsklighetens möjligheter att hantera klimatförändringarna. Det övergripande syftet måste vara ett 2040-mål som maximalt driver på det globala klimatarbetet.
2. Mot denna bakgrund bör Sverige inte acceptera ett lägre 2040-mål än den golvnivå på minst 90 procents minskning som rekommenderas av unionens vetenskapliga råd. Med en lägre målsättning skulle unionens strävan att nå klimatneutralitet senast 2050 och därefter "negativa" utsläpp" i onödan fördyras och försvåras. Sverige bör samtidigt markera vikten av kostnadseffektivitet, bland annat genom att främja användande av ekonomiska styrmedel och en öppenhet för alla realistiska sätt att minska nettoutsläppen – inklusive ökad kolinbindning i skogslandskapet och i träprodukter.
3. Oavsett målnivå bör Sverige kräva att 2040-målet (precis som gällande 2030-mål) utformas som ett "golv" – "att senast 2040 uppnå en nettoutsläppsminskning på minst XX procent". Att låsa ambitionen till en viss procentsats på det sätt kommissionen föreslår, riskerar att motverka ytterligare utsläppsminskningar. Att målet utformas som ett golv kan visa sig viktigare än valet av procentsats.
4. Sverige bör kräva att EU – helst redan innan, men i varje fall parallellt med att ett 2040-mål fastställs – antar en samlad växthusgasbudget för perioden 2030-2050. Därmed skulle unionen definiera hur stor den totala återstående nettotillförseln av växthusgaser till atmosfären från EU-länderna får vara fram till den tidpunkt (senast 2051) då kolinlagringen (enligt unionens klimatlag och gällande NDC) ska överstiga bruttoutsäppen.
5. Beträffande unionens detaljerade klimatlagstiftning bör Sverige i ett tidigt skede i förhandlingarna markera att nuvarande regler för utsläppshandeln, särskilt de som reglerar utgivningen av nya utsläppsrätter (=de linjära reduktionsfaktorerna, LRF), inte nämnvärt revideras förrän tidigast ca 2035. Stabila regelverk ger företag och andra aktörer de bästa förutsättningarna att agera på det sätt som långsiktigt är mest fördelaktigt för samhället som helhet. Sverige bör dessutom lyfta behovet av att kommissionen i god tid klargör hur samspelet mellan utsläppshandelssystemen och den koldioxidrelaterade gränsjusteringsmekanismen (CBAM) långsiktigt ska fungera, eftersom utsläppshandeln om/när auktioneringen av nya utsläppsrätter upphör, inte längre kan leverera den prisnivå som avgifterna under CBAM är kopplade till.

## Diskussion



### 1. Minus 90 procent innebär inte en skärpning av politiken

I grafen ovan visar den streckade linjen hur EU:s nettoutsläpp av växthusgaser kommer att utvecklas 2025-2050 om

a/ nuvarande regler för utsläppshandeln inte ändras (blå stapeldelar)

b/ 2030-kraven på nettoinlagring av koldioxid enligt i LULUCF-förordningen (310 miljoner ton CO<sub>2eq</sub> per år) behålls (gröna stapeldelar), samt

c/ utsläppen utanför utsläppshandeln successivt minskar så att de 2050 motsvarar nettoinlagringen (=310 miljoner ton CO<sub>2eq</sub>).

Som framgår skulle unionens nettoutsläpp i ett sådant scenario 1990-2040 minska med drygt 90 procent. Med lite andra förutsättningar kommer kommissionen i sitt meddelande till en liknande slutsats.<sup>1</sup> Ett 2040-mål på en lägre nivå än minus 90 procent går således knappast att beskriva på annat sätt än som en försvagning av unionens nuvarande klimatpolitik.

### 2. 90 eller 95 procent inte huvudfrågan

EU:s vetenskapliga råd förordar att EU:s 2040-mål hamnar i spannet [90-95](#) procent. Att anta ett lägre mål än rådets golvnivå 90 procent, samtidigt som det långsiktiga målet om att uppnå klimatneutralitet senast 2050 ligger kvar, skulle i onödan driva upp kostnaderna och därmed skapa osäkerhet kring unionens mål för 2050 och där bortom.

Valet av nivå i spannet 90-95 procent är inte oviktigt, men det finns två andra frågor som sannolikt är mera betydelsefulla från klimatpolitisk synpunkt, och som Sverige därför bör prioritera i förhandlingarna:

#### a/ Helst före, men i varje fall parallellt med, beslutet om ett 2040-mål bör EU fastställa en samlad växthusgasbudget 2030-2050

Det som avgör i vilken mån EU förstärker eller motverkar de pågående klimatförändringarna, är inte i sig hur stora unionens utsläpp blir under ett enstaka år (till exempel 2040), utan hur stora de totala, ytterligare nettoutsläpp unionen orsakar blir.

Insikten om behovet av att sätta ett tak för de återstående, samlade utsläppen markeras i artikel 4.4 i unionens klimatlag (förordning 2021/1119) där kommissionen uppdras att, i samband med att den presenterar ett lagstiftningsförslag om ett klimatmål för 2040, "i en separat rapport offentliggöra

<sup>1</sup> "En utvidgning av den nuvarande politiken mot 2040 skulle i själva verket redan leda till en minskning med -88 % senast 2040." sid 3 i kommissionens meddelande.

*unionens beräknade vägledande växthusgasbudget för perioden 2030–2050, definierad som den totala vägledande volymen av nettoväxthusgasutsläpp (uttryckt i koldioxidekvivalenter och med separat information om utsläpp och upptag) som förväntas under den perioden utan att äventyra unionens åtaganden enligt Parisavtalet.”*

Eftersom EU, enligt såväl den egna klimatlagen som unionens och EU-ländernas gemensamma åtagande under Parisavtalet, efter 2050 inte längre ska orsaka några nettoutsläpp, kommer växthusgasbudgeten 2030-2050 att definiera unionens återstående bidrag till den ökade medeltemperaturen.

Om en växthusgasbudget 2030-2050 antas, kommer 2040-målets funktion att i första hand att avgöra i vilken mån det återstående utsläppsutrymmet fram till 2050 kommer att utnyttjas före eller efter 2040, däremot inte hur stora unionens samlade återstående utsläpp blir. Ju längre vi lyckas nå fram till 2030, desto mindre krävande blir uppdraget 2041-2050.

Sverige bör mot denna bakgrund kräva att det i uppdateringen av klimatlagen och EU-ländernas NDC under Parisavtalet, tillsammans med ett nytt mål för 2040, ingår beslut om ett tak för unionens samlade nettoutsläpp 2030-2050 i form av en växthusgasbudget.

### **b/ 2040-målet bör formuleras som en ”golvnivå” enligt nuvarande modell**

I sitt meddelande föreslår kommissionen att EU:s 2040-mål ska vara *”en minskning av växthusgasutsläppen med 90 % netto jämfört med 1990 års nivåer”*. Målkonstruktionen skiljer sig från nuvarande 2030-mål<sup>2</sup>, och är av flera skäl både olycklig och olämplig. Svagheten är dels att nivån 90 procent ligger i det lägre ambitionsspann unionens vetenskapliga råd rekommenderat, dels att det är ologiskt och opraktiskt att utforma målet som ett exakt procenttal. En fixerad procentsiffra kan tolkas som att unionen vill undvika större utsläppsminskningar än den angivna nivån, och skulle därigenom kunna fungera som hinder såväl för kommissionen att (oavsett kostnader och andra förutsättningar) föreslå åtgärder som ger större nettoutsläppsminskningar, som för rådet och Europaparlamentet att anta lagstiftning som för unionen närmare klimatneutralitetsmålet än den fixerade procentsatsen.

Sverige bör därför verka för att 2040-målet, såväl i den nya NDC:n under Parisavtalet som i den omarbetade klimatlagen, tydligt kopplas till det långsiktiga målet om klimatneutralitet senast 2050 enligt ungefär följande: *”... en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst XX % jämfört med 1990 års nivåer senast 2040.”*

### **3. Undvik betydande förändringar av reglerna för utsläppshandeln före 2035**

Hur stora de samlade utsläppen inom unionens bägge utsläppshandelssystem, ETS1 och ETS2, blir, avgörs av hur snabbt utgivningen av nya utsläppsrätter fasas ut, vilket i sin tur styrs av de så kallade linjära reduktionsfaktorerna, LRF.

Nuvarande LRF-regler gäller utan bortre tidsgräns. Om reglerna inte ändras, upphör därför utgivningen av utsläppsrätter automatiskt inom nuvarande system (ETS1) 2039, i det system som öppnas 2027 några år senare.

När nuvarande regler fastställdes, tog man primärt sikte på att reglerna skulle bidra till att uppnå unionens 2030-mål. På motsvarande sätt kan det finnas en logik som leder till att den översyn som kan förväntas beslutas 2026 eller 2027 tar sikte på 2040, med start från och med 2031.

---

<sup>2</sup> *”För att uppnå det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1 ska det bindande klimatmålet för unionen för 2030 vara en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2030.”* Artikel 4.1 i förordning 2021/1119 (”EU:s klimatlag”)

Regelverket måste löpande justeras, men det finns, enligt min uppfattning, klara fördelar med att i allt väsentligt lämna nuvarande regelverk, åtminstone de linjära reduktionsfaktorerna, oförändrat fram till och med till exempel 2035, och först därefter genomföra en större reform, till exempel genom att slå samman ETS1 och ETS2, bredda handelskoppling till olika typer av kolinlagring och eventuellt addera jordbrukets utsläpp av metan och lustgas.

Sverige bör därför verka för att mera genomgripande reformer av utsläppshandeln, särskilt förändringar av de linjära reduktionsfaktorerna, avvaktar till ca 2035.

#### **4. Kan CBAM fungera om utgivningen av nya utsläppsrätter upphör?**

Som nämnts innebär nuvarande regelverk att utgivningen av nya utsläppsrätter under ETS1 automatiskt upphör 2039. Samtidigt är de avgifter som kommer att debiteras under unionens "gränsmekanism för koldioxidjustering" (CBAM) kopplade till auktionspriset på utsläppsrätter under ETS1. CBAM är avgörande för att skydda europeisk industriproduktion från att konkurreras ut på grund av den strikta europeiska klimatlagstiftningen. Systemet har dessutom visat sig pådrivande internationellt. Mot denna bakgrund är det oroande att det framstår som oklart hur CBAM i sin nuvarande form ska kunna fungera i ett läge om utgivningen av ETS1-utsläppsrätter upphör.

För att kunna upprätthålla en fungerande prissättning av CBAM-certifikat krävs förändringar. Det kan till exempel paradoxalt nog visa sig klimatpolitiskt motiverat att även långsiktigt behålla en viss löpande auktionering av nya ETS1-utsläppsrätter.

Sverige bör uppmärksamma kommissionen på att CBAM knappast kan fungera i sin nyligen beslutade form, såvida inte nya utsläppsrätter auktioneras ut.

Magnus Nilsson  
Miljökonsult, forskare, klimatpolitisk analytiker

Magnus Nilsson Produktion, c/o Context, Kungsgatan 84, 112 27 Stockholm Tfn. +46-(0)708-99 66 88