



Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten

Uppdrag att analysera hur Sveriges politik bör utvecklas utifrån EU:s klimatpaket

Uppdraget

En utredare får i uppdrag att analysera hur Sveriges politik på ett principiellt plan bör utvecklas utifrån de förändringar som har beslutats eller kan förväntas inom EU:s klimatpaket. Utredaren ska:

- ta fram övergripande principer för hur en samhällsekonomiskt effektiv klimatpolitik kan utvecklas och som gör det möjligt för Sverige att nå sina åtaganden på EU-nivå till 2030 samt skapa förutsättningar för att nå Sveriges etappmål och långsiktiga klimatmål om noll nettoutsläpp senast 2045,
- analysera, på ett övergripande plan, principer för hur Sveriges åtaganden i ansvarsfördelningsförordningen (ESR) och förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) kan nås på ett kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt sätt,
- analysera hur politiken för klimatomställningen kan främja en effektiv strukturomvandling som bidrar till att skapa konkurrenskraft, hållbar tillväxt och sysselsättning i hela landet,
- analysera hur tillgången till prisvärda transporter och energiförsörjning för svenska hushåll och företag i hela landet, samt industriell produktion, kan underlättas under genomförandet av klimatomställningen,

- analysera hur Sverige bör agera för att genomföra Parisavtalet globalt genom att stärka arbetet för effektiva klimatåtgärder utanför EU, inklusive för en hållbar fossilfri energiförsörjning, samt främja export av klimatsmarta produkter och lösningar från svenska företag, och
- analysera möjligheterna för Sverige att genom allianser med länder och andra aktörer på ett mer kraftfullt sätt agera för en mer ambitiös global klimatpolitik där stora utsläpparländer tar ett större ansvar.

Analysen ska beakta näringslivets villkor och hur den gröna omställningen kan bidra till och inte hindra en långsiktigt ökad och hållbar produktion av bioenergi, livsmedel och fossilfria material från jord- och skogsbruket. I analysen ska utredaren även beakta skärpningen och utvidgningen av EU ETS, införandet av ETS 2 samt hur andra EU-styrmedel i och utanför lagstiftningspaketet Fit for 55 påverkar utsläppen i Sverige fram till 2030 och förutsättningarna för effektiva åtgärder på nationell nivå, samt hur de flexibiliteter som tillåts kan bidra till ett kostnadseffektivt genomförande. Utredaren ska inte presentera konkreta förslag på klimatpolitiska åtgärder eller styrmedel.

Utredaren ska under uppdraget hålla sig underrättad om utvecklingen inom området och beakta, för uppdraget relevanta, analyser och slutsatser. Utredaren ska föra dialog med Miljömålsberedningen, särskilt gällande uppdraget att på ett övergripande plan analysera hur Sveriges åtaganden i förordningen om LULUCF kan nås, och med Klimatpolitiska rådet.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2023.

Behov av analys utifrån EU:s klimatpaket

Sverige har drivit på för att göra EU till den globalt ledande kraften i klimatomställningen. EU har i sin klimatlag åtagit sig att uppnå klimatneutralitet senast år 2050 och att minska nettoutsläppen inom unionen med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990. Målet till 2030 utgör även EU:s nationellt fastställda bidrag (NDC) under Parisavtalet. EU har enats om flera nödvändiga åtgärder för ökad utsläppsminskningstakt fram till 2030 som även bidrar till att göra EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern och konkurrenskraftig ekonomi.

Utifrån utvecklingen av EU:s klimatlagstiftning finns det ett behov av att analysera hur Sverige på ett kostnads- och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan nå sina åtaganden inom EU, nationella etappmål och målet om netto nollutsläpp 2045 och bidra till Parisavtalets genomförande globalt samtidigt som svensk konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning stärks.

Övergripande om EU:s klimatpaket Fit for 55

Under Sveriges ordförandeskap i EU har flera väsentliga rättsakter i EU:s klimatpaket Fit for 55 antagits. Lagstiftningspaketet är avgörande för att EU och Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden mot Parisavtalet. EU:s klimatpaket ritlar om kartan för klimatpolitiken inom hela unionen och påverkar förutsättningarna för såväl det globala klimatarbetet som Sveriges nationella klimatpolitik. En ambitiös omställning på EU-nivå är central för att, leva upp till Parisavtalet och underlätta Sveriges omställning.

Fit for 55-paketet innehåller lagstiftning på klimat-, energi- och transportområdet och innebär bindande lagstiftning för hur EU ska nå minst 55 procent minskade nettoutsläpp till 2030 jämfört med 1990. Paketet sätter även EU på kurs mot det långsiktiga målet om klimatneutralitet senast 2050. Europeisk industri får med Fit for 55-paketet långsiktiga förutsättningar att vara i framkant med gröna lösningar och öka EU:s konkurrenskraft. Därtill bidrar åtgärderna till att minska EU:s beroende av fossil energi från tredje land.

Genom paketet kommer EU att ha ett i princip heltäckande klimatpolitiskt ramverk. En betydande del av utsläppen av växthusgaser inom unionen kommer omfattas av något av de två systemen för handel med utsläppsrätter, vilket innebär att det både finns en prissättning och ett tak för dessa utsläpp. Genom den så kallade gränsjusteringsmekanismen för koldioxid skapas också incitament för länder utanför EU att prissätta sina utsläpp i berörda sektorer och risken för koldioxidläckage motverkas. EU:s medlemsländer har bindande åtaganden som styr mot att EU:s klimatmål om att minska nettoutsläppen inom unionen med minst 55 procent till 2030, jämfört med 1990, nås. Dessa åtaganden regleras dels i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013, i fortsättningen ESR-förordningen, dels i Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU, i fortsättningen LULUCF-förordningen. ESR-förordningen har senast ändrats genom förordning (EU) 2023/857 och LULUCF-förordningen genom förordning (EU) 2023/839. Därtill har ett stort antal rättsakter beslutats som möjliggör denna omställning, till exempel koldioxidkrav för lätta fordon och regler kring förnybar energi. Att kostnadsdrivande styrmedel som är nödvändiga för omställningen regleras på EU-nivå och därmed harmoniseras på den inre marknaden förbättrar medlemsstaternas förutsättningar att ställa om till så små kostnader för samhället och enskilda som möjligt. Samtidigt innebär EU:s skärpta klimatpolitik att kartan för klimatpolitiken inom hela unionen ritats om, vilket påverkar förutsättningarna för Sveriges nationella klimatpolitik.

EU:s system för utsläppshandel (EU ETS)

EU:s system för utsläppshandel (EU ETS) regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. Genom EU ETS sätts ett pris på koldioxid och ett årligt tak för utsläpp i de sektorer som omfattas. Systemet, som täcker cirka 40 procent av EU:s totala utsläpp, har visat sig vara ett effektivt styrmedel. Regelverkets övergripande ambition skärps genom Fit for 55 från 43 procents utsläppsminskningar till 62 procent till 2030 jämfört med 2005 genom att antalet utsläppsrätter på marknaden kommer minska i snabbare takt. Systemet omfattar idag el- och fjärrvärmeproduktion, energiintensiv industri såsom stålindustri och cementtillverkning samt kommersiellt flyg inom EES-områden. Systemet utökas nu till att även omfatta sjöfartssektorn, där rutter inom EU och 50 procent av utsläppen från rutterna till och från EU kommer fasas in successivt i systemet från 2024 till 2026.

Därutöver förlängs de nuvarande reglerna för den så kallade marknadsstabilitetsreserven (MSR) som förebygger alltför stora överskott av utsläppsrätter på marknaden. Det nuvarande regelverket för MSR har inneburit att priset på utsläppsrätter blivit mer verkningfullt och reserven har även motverkat den så kallade vattensängeffekten, dvs. att ytterligare styrmedel för ETS-anläggningar i ett land enbart leder till att utsläppen tillåts öka någon annanstans i systemet.

Nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader (ETS 2)

Ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader (ETS 2) införs från 2027, alternativt 2028 beroende på prisutvecklingen för olja och gas, för utsläpp från uppvärmning av byggnader och vägtransporter samt vissa andra utsläpp som inte omfattas av det befintliga EU ETS.

Medlemsstater kan välja att inkludera ytterligare sektorer som inte obligatoriskt ingår i ETS 2 eller EU ETS. Det finns också en möjlighet för medlemsstater att välja att stå utanför systemet till 2030, om man har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS 2. För Sverige finns därav ett antal vägval i genomförande. Det nya handelssystemet är åtskilt från EU ETS och det går inte att handla utsläppsrätter mellan systemen.

De sektorer som omfattas av ETS 2 omfattas även fortsatt av ESR-förordningen. Det innebär att ESR fortsatt är den reglering som sätter ambitionsnivån för vilka utsläppsminskningar som behöver ske i medlemsstaterna och att dessa fortsatt har ansvar att vidta åtgärder på nationell nivå för att klara sina ESR-åtaganden. ETS 2 kan därför sägas utgöra ett EU-gemensamt styrmedel som bidrar till att sänka utsläppen i medlemsstaterna, men som inte är tänkt att räcka hela vägen utan behöver kompletteras med nationella åtgärder.

Enligt beräkningar som Naturvårdsverket gjorde 2022 skulle utsläppen i Sverige som obligatoriskt omfattas av ETS 2 minska i storleksordningen 0,1 till 0,35 miljoner ton per år till 2030 till följd av systemets införande.

Ansvarsfördelningsförordningen (ESR)

Utsläppen utanför det befintliga utsläppshandelssystemet EU ETS har kallats för den icke-handlade sektorn och regleras av ESR-förordningen. ESR reglerar främst utsläppen från byggnader, vägtransporter, jordbruk, avfall och mindre industrier. Dessa sektorer står tillsammans för cirka 60 procent av EU:s totala utsläpp. För att nå EU:s klimatmål till 2030 ska utsläppen i ESR minska med 40 procent jämfört med 2005. Detta mål har fördelats mellan medlemsstaterna baserat på bl.a. ländernas BNP per capita. Sverige tillsammans med Finland, Danmark, Luxemburg och Tyskland har fått det högsta betinget, att minska sina respektive utsläpp med 50 procent till 2030 jämfört med 2005. Spannet mellan medlemsstater med lägst och högst beting ligger på -10 till -50 procent.

Utsläppsutrymmet i ESR-sektorn fördelas per medlemsstat och år enligt en mål bana för hur utsläppen ska minska fram till 2030. Medlemsstaterna är skyldiga att varje år hålla utsläppen under målbanan, vilket innebär att ESR-åtagandet ger en utsläppsbudget, eller ett tak för utsläppen samlat för perioden fram till 2030. ESR-förordningen innehåller dock vissa flexibiliteter som medger att utsläppsutrymme flyttas mellan åren och att medlemsstater kan överföra utsläppsutrymme sinsemellan. En förutsättning för detta är att medlemsstater väljer att sälja en del av sitt utsläppsutrymme till andra medlemsstater. Sådana överenskommelser kan ingås både i förväg, med viss begränsning för hur stort utrymme som får överlätas, och i efterhand, när det står klart om säljarlandet har ett överskott. Det finns begränsningar för hur mycket av sitt utsläppsutrymme ett medlemsland får sälja, men det finns inga begränsningar för hur mycket ett medlemsland får köpa från andra medlemsstater. Utöver detta kan medlemsstaterna använda en begränsad mängd utsläppsutrymme som genereras inom marksektorn (LULUCF) genom upptag av växthusgaser för att uppfylla sitt ESR-åtagande. Vissa medlemsstater, däribland Sverige, har också möjlighet att flytta över ett begränsat utsläppsutrymme från ETS-sektorn till ESR-sektorn.

Förordningen om markanvändning, skogsbruk och jordbruk (LULUCF)

Förordningen om markanvändning, skogsbruk och jordbruk (LULUCF) lägger fast ett mål för ett nettoupptag av växthusgaser (kolsänka) om 310 miljoner ton fram till 2030 inom EU, vilket innebär en ambitionsökning med 85 miljoner ton jämfört med tidigare LULUCF-förordning. För Sveriges del innebär det att det årliga nettoupptaget ska vara 4 miljoner ton högre år 2030 jämfört med medelvärdet för perioden 2016–2018, vilket motsvarar en ökning med 2 miljoner ton jämfört med den senaste rapporteringen. Utöver resultatet måläret 2030 ska medlemsstaterna också gradvis närma sig sitt nationella mål under perioden 2026–2029, den s.k. budgetperioden innebär att kolsänkan behöver öka ett visst antal miljoner ton under perioden. Förutom ökade krav på storleken av medlemsstaternas nettoupptag/nettoutsläpp innebär förordningen ökade krav på efterlevnad, uppföljning och rapportering. Det finns en möjlighet för medlemsstater att använda överskott från ESR-sektorn (som antingen kan uppnås genom nationella åtgärder eller genom köp av utsläppsutrymme från andra medlemsstater) för att nå sina åtaganden inom LULUCF. Nettoupptaget i LULUCF-sektorn beror till stor del på den årliga skogliga tillväxten i Sverige, vilken i det korta perspektivet påverkas starkt av årsnederbörd och medeltemperatur. Det är därför svårt att göra prognoser fram till 2030. Idag

sker delar av LULUCF rapporteringen i form av löpande medelvärden, vilket reducerar effekten av mellanårsvariationer i tillväxten samtidigt som effekten av åtgärder för ökat nettoupptag ett givet år fördelas över flera år.

Kompletterande möjliggörande lagstiftning inom EU

Fit for 55-paketet omfattar också lagstiftning som ska bidra till EU:s klimatmål till 2030 och klimatneutralitet till 2050. I mars 2023 fattade EU beslut som innebär att inga nytillverkade lätta fordon med utsläpp, varken koldioxid eller luftföroreningar, kommer att få säljas inom EU från år 2035. Under det svenska EU-ordförandeskapet våren 2023 har EU också enats om skärpta krav för utsläpp av koldioxid från lätta fordon, skärpta krav i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, det s.k. förnybartdirektivet (RED) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, det s.k. energieffektiviseringsdirektivet (EED). EU:s institutioner har också enats om en snabbare utbyggnadstakt enligt förordningen om infrastruktur för alternativa bränslen (AFIR) som ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (AFID). Dessutom införs det krav på bränsleanvändning vid europeiska flygplatser och hamnar genom förordningen om lika villkor för hållbar luftfart (Refuel EU Aviation) och förordningen om förnybara bränslen för sjöfarten (Fuel EU Maritime).

Inom markanvändningssektorn kan pågående förhandlingar om förordningen av restaurering av natur (2021/22:FPM114) samt förordningen om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (2022/23:FPM40) vara relevanta för Sveriges åtagande i sektorn.

EU:s kontrollmekanismer har skärpts

Kommissionen kommer årligen granska Sveriges framsteg för att nå åtaganden i ESR och LULUCF inom ramen för en procedur där Sverige behöver ta hänsyn till kommissionens yttrande. Om ett medlemsland inte hör samman yttrandet ska en förklaring delges kommissionen. Medlemsstat ska offentliggöra denna förklaring. Kommissionen kommer dessutom vid två tillfällen, 2027 och 2032, analysera hur länderna efterlevt kraven som ställs i ESR och LULUCF. Om en medlemsstat under ett givet år, med

hänsyn till särskilda omständigheter och användande av flexibiliteter, inom ESR släpper ut mer än det tilldelade utrymmet kommer överskottet läggas på nästkommande år, och multipliceras med en faktor på 1,08. En medlemsstat förhindras därtill tillfälligt att sälja enheter till andra medlemsstater till dess att man är i linje med tilldelat utsläppsutrymme. Om en medlemsstat under 2021–2025 missar målet inom LULUCF kommer motsvarande mängd utsläpp räknas av från det tilldelade utsläppsutrymmet inom ESR under de relevanta åren.