

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Stockholm 2021-09-15

Ref M2021/01389

Remissvar om förslag till ändring av direktiv EU ETS

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisationen för transportnäringen, inklusive motor- och petroleumbranscherna. I våra åtta förbund finns drygt 9 550 medlemsföretag med tillsammans cirka 202 800 anställda. Det gör Transportföretagen till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige.

Inledningsvis kan man konstatera att transportsektorn redan är hårt beskattad. Om ETS ska börja gälla måste övriga ekonomiska styrmedel sänkas i motsvarande mån. Transportföretagen välkomnar initiativ för minskade utsläpp som förenklar omställningen av transportnäringen. Samtidigt måste regeringen tillse att systemen för kostnader på utsläpp inte läggs på varandra utan att systemen leder till en rättvis prissättning på utsläpp. För flygbranschen som redan ingår i ETS-systemet efterfrågas ett helhetsgrepp från regeringen och EU som bör leda till konkurrensneutralitet mellan medlemsstaterna.

Generella kommentarer om kommissionens förslag till förändringar i ETS

Transportföretagen välkomnar ambitionen att få en snabbare minskning av CO₂ utsläppen för att uppnå målet att minska CO₂ utsläppen med minst 55 % till 2030 i enlighet med de mål som satts upp i bl.a. EU:s klimatlag.

Samtidigt leder den generella skärpningen av kraven på utsläppsminskning och minskningen av tillgängliga utsläppsrätter till ökade kostnader för alla branscher som omfattas av systemet. Vissa branscher skyddas mot importkonkurrens av Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) men detta gäller inte alla branscher som förbrukar energi i tillverkningsprocesser med mera. CBAM omfattar inte heller transportsektorn. De höjda kostnaderna medför också en försämrad konkurrenssituation på marknader utanför EU.

Det är en öppen fråga om utsläppsfria produkter och tjänster kommer att bli så attraktiva att kostnadsskillnaden kompenseras eller om motsvarande krav som gäller enligt ETS införs allmänt i världen. Om ingetdera inträffar kan transportsektorns konkurrensförutsättningar på världsmarknaden bli problematiska.

En ytterligare fråga är om kostnadsökningarna kan ha negativa effekter på förutsättningarna för återhämtning efter COVID-19-krisen. Möjligen borde detta ha kunnat föranleda en justering av reduktionskraven, med till exempel lägre minskningskrav under några år framöver.



Särskilt problematisk blir situationen för de nya sektorer som nu ska tas in i ETS-systemet, det vill säga sjöfart, byggnader och vägtransport.

Särskilt om följderna för sjöfarten

Beträffande sjötransport medför införande av ETS-systemet ett allmänt höjt kostnadsläge för EU-flaggade fartyg som – i enlighet med vad som sagts ovan – försämrar konkurrensförutsättningarna på världsmarknaden, trots att samma regler gäller för alla fartyg som anlöper eller lämnar EU-hamnar.

Det bör också beaktas att åtgärder för minskning av koldioxidutsläpp inom sjöfarten är besvärliga och kostsamma och att därför åtgärden att inkludera sjöfarten i ETS-systemet pressar upp priset på utsläppsrättigheter ytterligare, vilket får en allmänt negativ effekt på ETS-sektorerna konkurrensförmåga.

Transportföretagen betonar också att det är olyckligt att tröskeln för tillämpning av ETS satts vid en dräktighet om 5000 bruttoton, i linje med EU förordning 2015/757 om övervakning m.m. av CO₂-utsläpp från fartyg. Vi anser att tröskelvärdet är för högt och att det kan leda till omstrukturering av storleken på nybyggen eller åtgärder för att justera fartygs bruttodräktighet.

Transportföretagen rekommenderar också att genomförandet av ETS systemet för väg respektive sjötransport synkroniseras, för att undvika oönskade transportslagsväxlingar. Kommissionen bör också uppmanas att följa och främja det pågående arbetet inom IMO för att utveckla ett internationellt system för minskning av koldioxidutsläpp inom sjöfarten.

Särskilt om följderna för vägtransport

Den lösning som valts beträffande utvidgningen av ETS till byggnader och vägtransport föranleder följande kommentar beträffande vägtransporterna.

Valet att upprätta ett parallellt ETS-system med drivmedelsdistributörer som handlande enheter innebär att den huvudsakliga effekten för vägtransportoperatörer och ägare av de fordon som omfattas av systemet inklusive personbilar blir en prissignal, i den mån drivmedelsdistributören låter ETS-kostnaden påverka bränslepriset. Om så sker, vilket är sannolikt, kan effekterna bli avsevärda både för hushåll/konsumenter och företag.

Effekterna kan bli särskilt kännbara för hushåll som av ekonomiska eller andra skäl, exempelvis avstånd, inte kan välja ett fordon med eldrift eller fordon avsett för andra alternativa drivmedel och för transportföretag som genomför långa och/eller långväga transporter där inget verkligt alternativ till fossila drivmedel är tillgängligt.

Det kan också noteras att ökad efterfrågan kan beräknas leda till ökade kostnader för alternativa drivmedel, särskilt med tanke på den strikta EU-lagstiftningen beträffande förnybara bränslen som begränsar tillgången och driver upp kostnaderna.

Transportföretagen framhåller också att ett väsentligt mervärde av ETS-systemet är att det uppmuntrar aktörerna i de berörda sektorerna att vidta åtgärder för att lätta på bördor som följer av systemet genom att ändra beteende eller utveckla nya lösningar. Sedan i detta fall de handlande aktörerna inte är aktörerna på de berörda marknaderna, dvs i detta fall vägtransport, utan bränsledistributörer är möjligheterna för aktörerna i berörd sektor att påverka sin situation

mycket begränsad och i många fall obefintlig. Vad som införs är en prissignal, i stil med en skattehöjning. Mervärdet med ETS-systemet saknas därför här.

Mot denna bakgrund anser Transportföretagen att den av Kommissionen föreslagna lösningen bör avvisas.

Till detta kommer de ökande kostnader som kan följa av att både byggnader och vägtransport som hittills enda sektorer, med ett klart brott mot hittillsvarande praxis, också underkastas den utsläppsminskningsskyldighet som följer av ”Effort Sharing Regulation” (ESR), vilken också skärps genom FitFor55-paketet.

Detta framstår som ännu mer tveksamt då det av kommissionens motivering av denna del av förslaget framgår att man valt att dubblera ETS med ESR då man är osäker på om ETS-systemet kommer att ge den önskade effekten och att man eventuellt kommer att ompröva valet i ljuset av erfarenheterna. En sådan motivering inger inget förtroende utan antyder att förslaget är dåligt övervägt och saknar tillräcklig konsekvensanalys.

Särskilt beträffande flygsektorn

Internationellt regleras flygets utsläpp framförallt genom två marknadsbaserade styrmedel. Dels EU:s handel med utsläppsrätter (EU ETS) som omfattar flyg inom EU, dels det globala styrmedlet ICAO:s Corsia som började gälla i år. Flyget är en internationell verksamhet i grunden och det är därför viktigt att flygets klimatpåverkan regleras på det internationella planet. EU ETS bör därför även fortsättningsvis gälla för ”intra-EU” flyg med Corsia som det överenskomna systemet för övrig internationell luftfart, dvs ingen överlappning eller dubbelreglering. Vidare bör de intäkter från systemet som EU kan reglera öronmärkas tillbaka till flygets omställning. I ljuset av att kostnaden för klimatpåverkande utsläpp ökar i de internationella styrmedlen bör de svenska särlösningarna utvärderas och ersättas av EU-gemensamma förslag.

Förslaget måste kombineras med ökad tillgång till fossilfritt bränsle

Transportföretagen vill återigen uppmana regeringen att tillse att effekten av kommissionens förslag inte innebär en försämring av förutsättningarna för tillverkning av bioflygbränsle i Sverige. I takt med ökad användning av biobränslen behövs beslut som i stället säkerställer ökad produktion av biobränsle till rimligt pris. Här vill vi understryka vikten av att restprodukter från skogsbruket bör ingå i de råvaror som ska få användas i produktion av biodrivmedel. Vi anser att specifika råvaror inte bör uteslutas utan att ett enhetligt system med hållbarhetskriterier för alla källor till biobränsle bör etableras.

Priset på biobränsle riskerar att vid låg produktion, men hög efterfrågan, öka så mycket att omställning med hjälp av detta blir orealistisk. Det finns en teoretisk prisgräns där straffavgifter leder till så höga priser att kraven som följer med förslaget skulle omöjliggöra en lönsam vägtrafik, sjöfart och luftfart i Europa. För att omställningen till fossilfritt bränsle ska kunna genomföras måste produktionen av biobränsle därför stimuleras.

Transportföretagen ser en risk att förslaget i dess nuvarande utformning kan leda till att investeringar i ny energieffektivare teknik och produktion av biobränsle minskar då en sammanhållen politik på området saknas. Regeringen bör såväl i kommande förhandlingar inom EU som på nationellt plan verka för åtgärder som ökar förutsättningarna för lokal produktion av biobränsle. Dessvärre ser vi inte hur förslaget i dess nuvarande utformning ska kunna leda till

bättre förutsättningar för produktion av biobränsle i Sverige. Ett alternativ vore ifall pengaströmmarna i ETS-systemet återfördes till sektorn för dessa investeringar så att bränsletillgången gynnas.

Konkurrensneutralitet är väsentligt

Transportföretagen anser att regeringen måste säkerställa att regleringar som införs i syfte att minska flygets klimatpåverkan bidrar till flygets omställning och samtidigt undviker att snedvrider konkurrensen inom luftfarten. Den svenska flygbranschen har genom vårt pågående omställningsarbete visat att det går att möta en fortsatt hög efterfrågan på resor med flyg och samtidigt sänka de klimatpåverkande utsläppen.

Transportföretagen vill ännu en gång understryka att EU-gemensamma regleringar och system kräver att konkurrensneutraliteten inom den europeiska luftfarten säkras. Vi vill här betona att Sverige redan är ett av de Europeiska länderna med högst klimatrelaterade kostnader för klimatpåverkande utsläpp med en sårnationell flygskatt samt en nyligen introducerad reduktionsplikt, utöver det Europeiska handelssystemet med utsläppsrätter (EU-ETS) och CORSIA.

Genomförande av kommissionens förslag får enligt Transportföretagen inte leda till minskad konkurrenskraft för svenska företag som redan arbetar med mer ambitiösa klimatplaner än företag i många andra medlemsstater. Därför efterlyser vi en harmonisering där överlappande system för samma klimatpåverkande utsläpp eller regulatoriskt system för ökad användande av fossilfria bränslen inte förekommer.

Generellt fortsatt behov av mer sammanhållen konsekvensanalys av FitFor55-paketet

Transportföretagen vill särskilt påminna om medskick från tidigare remissvar på förslag inom FitFor55-paketet om behovet av en sammanhållen konsekvensanalys som i nuläget saknas. Bland annat har detta påpekats från oss gällande ReFuelEU Aviation och energiskattedirektivet.

Det är svårt att se effekterna av alla samlade förslag i paketet. Med förslag som innebär att utsläppsrätterna går upp i pris är det en legitim fråga vad det innebär om förslagen om ökad beskattning och krav på användande av alternativa bränslen totalt har för effekt på transportnäringen om de alla införs.

Behov av totalsyn på klimatpåverkan inom flygsektorn

I takt med att kunskapen om flygets så kallade non-CO₂ effekter (ofta kallade höghöjdseffekter) ökat och betydelsen av dessa klarnat har intresset för klimatanpassad flygledning ökat. Studier gör gällande att små justeringar i främst flyghöjd drastiskt kan minska flygets klimatpåverkan. Detta kan (men måste inte) leda till ökad bränsleförbrukning vilket, om EU ETS enbart ser till förbrukat bränsle, skulle leda till högre bränsle- och ETS-kostnader för flygbolagen. Detta trots alltså att den ökade förbrukningen orsakas av undvikande av en bedömt större övrig klimatpåverkan. Redan i de tester som nu görs inom Eurocontrol tycks detta ha mött motstånd från vissa flygplansoperatörer. Bränslekostnaden utgör en betydande del av många flygoperatörers kostnader (ofta mellan 1/4 och 1/3 verksamhetens kostnader). För att klimatanpassad flygledning inte ska bestraffa flygoperatören dubbelt, både i form av högre bränslekostnader och i form av högre kostnader för ETS, behövs en mekanism som förhindrar detta.

Med vänlig hälsning

Transportföretagen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tina Thorsell', written in a cursive style.

Tina Thorsell, Samhällspolitisk chef