



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

PM  
2021-07-08

Ärendenummer  
NV-00052-20

Daniel Engström Stenson

## **Reflektioner kring EU-kommissionens förslag på uppdaterad ansvarsfördelningsförordning (ESR).**

Naturvårdsverket gjorde i juli 2021 inom ramen för regeringsuppdraget **Underlag för ökad klimatambition på EU-nivå** en initial och snabb sammanfattning och analys av innehållet i EU-kommissionens (KOM) förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet. Syftet var att få en snabb överblick av förslagets innehåll och identifiera viktiga frågor för kommande analyser. Innehållet i denna PM innehåller en första reflektion, är inte heltäckande och kommer att följas av ytterligare och mer djupgående analyser.

### **Sammanfattning**

1. KOM föreslår i linje med tidigare konsekvensanalys att utsläppen från ESR ska minska med 40 procent till 2030 jämfört med 2005. Sverige får beting om att minska sina utsläpp med 50% vilket ligger inom ramen för vårt nationella delmål för 2030. Ansvarsfördelningen är gjord utifrån BNP per capita med ett målspann mellan 10 och 50 procents minskning, vilket sammantaget gör att en stor börda placeras på länder med hög BNP per capita samtidigt som flera länder med lägre BNP kommer tvingas till branta utsläppsminskningsskurvor efter 2030.
2. Flexibiliteter mot LULUCF begränsas, samtidigt som en ny reserv skapas där överblivet överskott från LULUCF kan användas för att uppfylla ESR-mål. Detta måste analyseras ytterligare.
3. Vägtransporter och byggnader föreslås bli kvar inom ESR samtidigt som sektorerna föreslås omfattas av en ny utsläppshandel.

### **Beskrivning av förslagets viktigaste delar**

- KOM föreslår att de samlade utsläppen i ESR ska minska med 40 procent jämfört med 2005 (tidigare 30%). De tre scenarier KOM räknat på (REG, MIX, MIX CP) ger att en minskning i ESR mellan 39 och 40,6 ger en kostnadseffektiv fördelning mellan ESR och ETS.

- Sveriges mål om 50 procents minskning ligger inom ramen för klimatramverkets 2030-mål (59% jämfört 2005 utan kompletterande åtgärder, 51% med kompletterande åtgärder). Vi har ännu inte räknat på hur en möjlig målbana för Sverige skulle se ut och vi har inte bedömt möjligheterna att nå målet under samtliga år under perioden. Detta kommer i senare analyser.
  
- Utsläppsbanan fram mot 2030 uppdateras vid tre tillfällen. Enligt KOM:s förslag så ska målbana för åren 2021 och 2022 baseras på samma princip som nuvarande målbana dvs samma tilldelning som beslutats i genomförandeförordning 2020/2126 för dessa år. Utifrån 2022 års tilldelning ska sedan en linjär bana räknas fram till nya målet 2030. Denna bana ska gälla för åren 2023-2025. För åren 2026-2030 sätts en linjär bana med start 2024 utifrån genomsnittliga utsläpp 2021-2023, ner till målet 2030. Detta bland annat med hänvisning till att kunna omhänderta effekter av Covid-19-pandemin och därefter justera den årliga utsläppsallokeringen till medlemsländer.
  
- Ansvarsfördelningen mellan länder följer samma metodologi som tidigare, det vill säga den tar utgångspunkt i länders BNP per capita. BNP-siffrorna har uppdaterats och utgår nu från 2018 istället för som tidigare 2013. Några justeringar i beting för länder med BNP över genomsnittet har gjorts utifrån kostnadseffektiv minskningspotential och minskar delvis bördan på länder med hög BNP. Målspannet blir mellan 10 och 50 procent.
  - Sverige, Danmark, Finland, Tyskland och Luxemburg får högsta betinget, 50 procents minskning till 2030. Danmark, Luxemburg och Sverige skulle utan taket på 50% få högre beting.
  - Även Österrike och Irland hamnar utifrån BNP/capita över 50% men justeras ner till 48 respektive 42 procent utifrån justering utifrån kostnadseffektivitet men också en begränsning av att länders beting inte ska öka med mer än 12 procentenheter jämfört med nuvarande ESR-beting för 2030.
  - Justeringar för kostnadseffektivitet blir i övriga fall små (Frankrikes beting justeras upp med 0,5%) eller utan betydelse. Sverige och Luxemburg namnges som länder där fler kostnadseffektiva minskningar kan genomföras, men deras beting begränsas av målspannet.
  - Minsta beting blir 10 procent, vilket blir en ökning för Bulgarien jämfört med de 8 procent som en fördelning utifrån BNP per capita skulle ge. Andra länder behöver också öka sina beting för att kompensera för de begränsningar i minskningar som takbeloppet 50 ger till vissa länder. För flera länder med lägre beting kommer det krävas stora utsläppsminskningar mellan 2030 och 2050 för att bidra fullt ut till att EU når målet om koldioxidneutralitet. Risken för att dessa länder låses in i fossila strukturer bör beaktas i analyser av betingen.
  - KOM hänvisar till att medlemsländers mål över tid ska konvergera och föreslår därför att begränsa enskilda medlemsstaters ökning jämfört med nuvarande ESR-beting till 12

procent. Det begränsar ökningen för fem medlemsländer där Irland får betydande minskning om 4 procentenheter, Belgien, Tjeckien och Nederländerna 2 och Slovenien 1 procentenhet, vilket kompenseras genom en ökning på 0,7 procentenheter för nio medlemsländer med olika BNP per capita.

- Flexibiliteter gentemot LULUCF för att nå ESR-beting.
  - Möjligheten att nå sina ESR-mål med LULUCF-krediter begränsas med samma absoluta tal som i nuvarande lagstiftning, men delas i två vilket innebär att hälften av 262 miljoner ton kan användas för perioden 2021-2025 och andra hälften i perioden 2026-2030. I kombination med tuffare LULUCF-mål framstår detta i praktiken ses som en ytterligare begränsning av flexibiliteten.
  - KOM föreslår att en ny frivillig reserv för flexibilitet mellan LULUCF och ESR skapas som kan användas för måluppfyllelse för 2030. Reserven föreslås bestå av utnyttjat överskott av LULUCF-krediter från perioden 2026–2030 och kan användas under förutsättning att EU når målet om 55% minskade nettoutsläpp till 2030. Reserven kan användas för måluppfyllelse om ett medlemsland inte når sitt mål 2026-2030 trots att landet utnyttjat befintliga flexibiliteter och samtidigt inte transfererat utrymme till andra. Ett frågetecken kring denna reserv är varför medlemsländer ska ge upp sitt överskott av LULUCF-krediter till denna reserv som kan utnyttjas av länder som anmält sig till reserven istället för att sälja sina LULUCF-krediter.
- ESR omfattar i stort samma utsläpp som i nuvarande förordning, nu med en utsläppshandel för byggnader och vägtransporter (se PM om ETS)

#### **Viktiga antaganden och resonemang**

- KOM har tagit fram fyra scenarier som bygger på scenarier från konsekvensanalysen hösten 2020. Det centrala scenariot är MIX, som kombinerar prissättning med reglerande styrning.
- KOM resonerar liksom Naturvårdsverket att det finns fördelar med att bibehålla ESR i nuvarande omfattning även om ETS för vägtransporter och byggnader skapas. Det leder till mer kostnadseffektiv utsläppsminskning jämfört med nuläget. KOM anger också att det ökar kostnadseffektiviteten med en kombination av nationella åtgärder, reglerande styrning på EU-nivå och CO<sub>2</sub>-pris jämfört med högre CO<sub>2</sub>-pris men mindre nationell styrning och annan EU-reglerande styrning. CO<sub>2</sub>-pris ger incitament för omställning, men CO<sub>2</sub>-pris ensamt kommer inte leda till tillräcklig omställning. Investeringsutmaningen är större i låginkomstländer, vilket hanteras med nationella mål beroende på BNP.
- Makroekonomiska kostnaderna för att nå målet antas bli låga eller t o m positiva. Energisystemkostnaderna ökar med 0,6 procent vid beräkningar utifrån reglerande åtgärder och CO<sub>2</sub>-pris, inklusive investeringskostnader både hos utbud och efterfrågan.

- KOM resonerar återkommande om att det finns länder med kostnadseffektiv potential att minska utsläppen mer än sina beting och namnger särskilt Sverige ihop med Luxemburg. De konstaterar bl.a. att det för Sverige finns möjlighet att överträffa sina mål och sälja vidare AEA:er. KOM önskar få till mer handel med AEA:er och bedömer att prissättning av utsläpp i vägtransporter och byggnader kan bidra till att länder med lägre BNP per capita överträffar sina mål och därmed får ett överskott att sälja.
- KOM konstaterar också att medlemsländer bör planera för att överskott tidigt i en period kan komma att behövas senare i perioden.

