

## Tillägg till "Vägen till fossilfri fordonstrafik"<sup>1</sup>

Sedan rapporten *Vägen till fossilfri fordonstrafik* publicerades i februari 2023 har ytterligare delar av EU:s stora paket *Fit for 55* slutförhandlats och i vissa avseenden förändrats något jämfört med vad som förväntades vid årsskiftet 2022-2023. Dessutom har regeringen sedan dess meddelat att den svenska reduktionsplikten från 1 januari 2024 sänks till 6 procent för både diesel och bensen. Det innebär att Sveriges förutsättningar att uppnå sina åtaganden gentemot EU förändrats till det sämre.

Avsikten med föreliggande tillägg till rapporten är att redovisa utfallet inom de områden av EU:s klimatpolitik som inte var färdigförhandlade i februari och att kort diskutera Sveriges möjligheter att klara sitt åtagande enligt ESR-förordningen.

### Krav på transportsektorn i förnybartdirektivet

EU:s förnybartdirektiv (RED III) ändras så att varje medlemsland ska se till att den inhemska transportsektorns växthusgasintensitet reduceras med 14,5 procent till 2030 eller alternativt säkerställa att sektorns energianvändning till minst 29 procent består av förnybar energi.<sup>2</sup> I båda fallen ingår alla bränslen, inklusive el, i beräkningen och även bränslen som används i mobila arbetsmaskiner. Skillnaden mellan de två tillvägagångssätten är att man i det förstnämnda fallet tar hänsyn till utsläpp under hela framställningsprocessen (reduktionsplikt), medan det andra bara avser slutlig energianvändning och således bortser från utsläpp av växthusgaser i produktionskedjan. Regeringen har ännu inte meddelat vilken av de två redovisningsmetoderna som Sverige kommer att välja.

Den nuvarande svenska reduktionsplikten skiljer sig från EU:s genom att bara omfatta diesel och bensen. För jämförelse med EU-direktivets reduktionsplikt måste man från svensk sida inkludera transportsektorns elförbrukning, som till övervägande del är fossilfri, samt beräkna uppströmsutsläppen av koldioxid från framställning av de rena och höginblandade biodrivmedel som inte täcks av den svenska reduktionsplikten. Dessutom kan gränsdragningsfrågor finnas avseende utsläpp från arbetsmaskiner.

Efter den aviserade sänkningen av reduktionsplikten till 6 procent för både diesel och bensen, omräkning av de höginblandade biodrivmedlen baserat på deras växthusgasintensitet (blir ca 3,5 TWh netto år 2021) och inkludering av sektorns nuvarande elanvändning (ca 3 TWh) torde växthusgasintensiteten vid oförändrad total energianvändning (82,6 TWh 2021) hamna på ca 15 procent jämfört med om bara fossil energi används i den inhemska transportsektorn. Med växande elektrifieringsgrad kommer Sverige inte ha några problem att klara en reduktion av växthusgasintensiteten med 14,5 procent år 2030.

Som framgått ovan kan Sverige alternativt inrikta sig på att se till att den inhemska transportsektorns slutliga energianvändning år 2030 till minst 29 procent består av förnybar energi. Andelen förnybara drivmedel inom transportsektorn (exkl. arbetsmaskiner) uppgick 2021 på energibas till ca 22 procent, men efter sänkningen av reduktionsplikten för diesel och bensen kommer den 2024 (allt annat lika) hamna på ca 11 procent. Dock kommer vägtrafiken att ha hunnit elektrifieras i något högre grad år 2024 än vad som var fallet 2021. Därtill kommer spårtrafikens elanvändning som i Sverige i allt

---

<sup>1</sup> Arbetet på detta tillägg avslutades 2023-06-19.

<sup>2</sup> Det formella beslutet återstår dock (trots att parterna kommit överens) och Frankrike har rest frågan om el från kärnkraftverk ska kunna klassificeras som förnybar vid avräkning mot direktivets krav.

väsentligt är fossilfri. När hänsyn tas till elanvändningens ca 5 TWh år 2024 växer andelen förnybar energi till ca 17 procent.

Den växande elanvändningen gör att Sverige kommer att klara 29 procent förnybar energi i transportsektorn år 2030 med det totala trafikarbete och den elektrifiering av vägtrafiken som antas i rapporten "Vägen till fossilfri fordonstrafik" och 6 procents reduktionsplikt samt användning av 2-3 TWh rena biodrivmedel.

RED III fastställer därtill att avancerade biodrivmedel och RFNBOs (Renewable fuels of non-biological origin)<sup>3</sup> tillsammans ska uppgå till minst 5,5 procent av transportsektorns användning av förnybar energi år 2030.

### **CO2-utsläpp från nya lätta fordon**

Hösten 2022 antogs preliminärt en ändring av förordningen (EU) 2019/631 gällande koldioxidutsläpp från nya lätta fordon med innebörd att nya personbilars utsläpp ska minska med 55 procent till 2030 och med 100 procent till 2035. Avsikten var att samtliga registrerade nya personbilar från 2035 ska ha nollutsläpp. El- och vätgasbilar räknas därvid som nollemissionsfordon. För lätta lastbilar innebär beslutet en skärpning från 31 procent till 50 procent år 2030 och till 100 procent 2035. I båda fallen används tillverkarens medelutsläpp från de fordon som såldes under 2021 som referens.

Men våren 2023 övergav den tyska regeringen plötsligt sin position från höstens trilogförhandling och sållade sig till den grupp av medlemsländer som anser att det även efter 2035 ska vara möjligt att sälja bilar med förbränningsmotorer förutsatt att de tankas med koldioxidneutrala drivmedel. Det ledde till att ministerrådet efter omförhandling enades om att uppdra åt EU-kommissionen att presentera ett förslag som öppnar för undantag för syntetiska elektrobränslen som framställts utan utsläpp av koldioxid. Vad detta i praktiken kan komma att innebära är oklart. Om sådana drivmedel produceras för användning i diesel- eller ottomotorer förefaller det troligt att bilarna också kan köras på fler bränslen än de som undantaget är avsett att omfatta.

### **ETS2**

Beslutet om att 2027 inrätta ett nytt, separat utsläppshandelssystem (ETS2) som omfattar koldioxid från den inhemska trafiken samt från huvuddelen av den uppvärmning och de industrier som inte redan täcks av ETS1. Medlemsländerna kan själva besluta att därutöver addera ytterligare verksamheter. Regeringen har inte redovisat vilka ytterligare svenska verksamheter som kan komma att inkluderas. Alla verksamheter som omfattas av ETS2 täcks samtidigt av ansvarsfördelningsförordningen ESR (som även reglerar bland annat jordbrukets utsläpp av metan och lustgas).

En tillfällig möjlighet finns för medlemsländerna att undanta bränsle- och drivmedelsleverantörer från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter fram till december 2030, om de omfattas av en koldioxidskatt på nationell nivå som motsvarar eller överstiger auktionspriset för utsläppsrätter i det nya utsläppshandelssystemet. Regeringen har inte klargjort om den vill hålla öppet för ett sådant svenskt undantag och

---

<sup>3</sup> Renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin' means liquid or gaseous fuels which are used in the transport sector other than biofuels or biogas, the energy content of which is derived from renewable sources other than biomass.

heller inte sagt något om det efter införandet av det nya koldioxidbaserade handelssystemet kan bli aktuellt att avskaffa den svenska koldioxidskatten.

Utsläppsrätterna fördelas bland medlemsländerna och säljs av dem på auktion varvid de får behålla merparten av intäkterna som ska användas för att stödja omställningen och kompensera låginkomst-hushållen ekonomiskt. Sverige kommer således att behöva inrätta en "social klimatfond" och besluta om hur medlen får användas.

För att en medlemsstat för dessa ändamål ska kunna få del av EU-gemensamma pengar måste den senast 30 juni 2025 till kommissionen ha överlämnat en "social klimatplan", som uppfyller ett antal krav, som anges i förordningen om den sociala klimatfonden. Den svenska ramen är 400 miljoner euro. Minst 25 procent av kostnaderna i de sociala klimatplanerna måste dock täckas med nationella medel.

### **Energiskattedirektivet**

Den av EU-kommissionen föreslagna revideringen av energiskattedirektivet (ETD) har hittills inte resulterat i något ställningstagande från ministerrådet. Tidigare försök från kommissionen om ändringar i det 20 år gamla direktivet har misslyckats till följd av att ministerrådets beslut måste vara enhälligt.

I sitt förslag till revidering av ETD vill EU-kommissionen att alla drivmedel ska beskattas efter sitt energiinnehåll i stället för (som idag) efter volym och att de nya miniminivåerna ska indexeras. I syfte att skapa incitament för introduktion av hållbara alternativbränslen ska sådana drivmedel dock under de första tio åren åtnjuta en miniminivå på 0 procent. Till dem räknar kommissionen vissa biodrivmedel, förnybar energi av icke-biologiskt ursprung (vätgas och elektrobränslen) och el.

I frågan om en modernisering av ETD har kommissionen tillämpat en frikostig tolkning av direktivets undantagsregler som bland annat inneburit att Sverige i periodiskt återkommande beslut medgivits möjlighet att fortsätta att skattebefria rena och höginblandade biodrivmedel.

### **Hur uppfylla ESR?**

*Vägen till fossilfri fordonstrafik* innehåller en detaljerad analys av Sveriges förutsättningar att klara sitt åtagande enligt EU:s Effort Sharing Regulation (ESR) som innebär att utsläppen av växthusgaser från alla verksamheter som inte omfattas av ETS1 ska minska med 50 procent till 2030 jämfört med läget 2005. Detta ska ske inom ramen för en växthusgasbudget som täcker perioden 2021-2030. Budgeten innebär att de berörda utsläppen under de närmaste åren behöver minska linjärt från 2021 års nivå.

Under den förra perioden, som slutade 2020, sänkte Sverige sina utsläpp snabbare än vad som krävdes, men reglerna medger inte att man sparar utnyttjat utrymme från åren före 2020. Däremot får man inom ramen för den nya perioden spara sådant utrymme. Under 2021 gav den svenska politiken ett överskott på drygt 2 Mton CO<sub>2</sub> som alltså kan utnyttjas längre fram. Data för 2022 har ännu inte publicerats, men med tanke på att reduktionsplikten höjdes, bör även detta år ha givit ett överskott liksom 2023. Det kan totalt bli fråga om 7-9 Mton CO<sub>2</sub>.

Tidöpartierna gick till val på sänkt beskattning av drivmedel och reduktionsplikt på lägsta tänkbara nivå. Regeringens beslut att sänka reduktionsplikten till 6 procent från 2024 (och resten av mandatperioden) gör i kombination med måttlig beskattning att Sverige med stor sannolikhet kommer att missa ESR-målen för 2024, 2025, 2026 och 2027.<sup>4</sup> Förändringen leder till ökad användning av fossil diesel i

---

<sup>4</sup> En eventuell ny regering kommer efter 2026 års val inte hinna höja reduktionsplikten förrän tidigast till halvårsskiftet 2027.

vägtrafik och arbetsmaskiner som dock delvis kompenseras av ökad elektrifiering och eventuellt stigande användning av rena och höginblandade biodrivmedel. Om drivmedelsbolagen bara säljer den mängd låginblandad diesel och bensin som krävs för att klara den sänkta reduktionsplikten kommer utsläppen (allt annat lika) att öka med ca 4 Mton CO<sub>2</sub> under 2024 jämfört med 2022. Men samtidigt minskar behovet av fossila drivmedel till följd av växande elektrifieringsgrad.

Eftersom den kommande klimathandlingsplanen inte kan förväntas innehålla besked om vare sig höjd (eller ens bibehållen) reduktionsplikt eller höjda skatter på diesel och bensin, har regeringen avhänt sig utnyttjande av de två mest verkningsfulla styrmedlen vid sidan av fortsatt elektrifiering av vägtrafiken. Om den håller fast vid sin handlingslinje, kommer Sverige därför troligen att tvingas redovisa överskridanden av sin ESR-budget för samtliga återstående år av 2020-talet. Totalt kan den ackumulerade skulden dock komma att till stor del uppvägas av att Sverige (tack vare reduktionsplikten) med god marginal klarat att hålla utsläppen inom den givna ramen under åren 2021-2023.

Ett medlemsland som inte klarar sitt åtagande kan använda en rad flexibla mekanismer för att helt eller delvis täcka mellanskillnaden.

### **De flexibla mekanismerna**

Om Sverige avseende hela perioden 2021-2030 inte klarar att hålla utsläppen från ESR-sektorn inom ramen för det utrymme som vi tilldelats och accepterat kommer regeringen att behöva fatta beslut hur mellanskillnaden ska kompenseras. Flera s.k. flexibla mekanismer står då till dess förfogande.

En möjlighet kan vara att överträffa Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen som innebär att nettoinlagringen av kol i växtlighet, mark och träprodukter ska öka med 4 miljoner ton CO<sub>2</sub> till 2030 jämfört med den årliga nettoinlagringen under referensperioden 2016-2018. Under de åren uppgick den, enligt Naturvårdsverket, i genomsnitt till 43,3 miljoner ton. Men nettoinlagringen behöver öka tidigare än 2030 eftersom det handlar om en "inlagringsbudget" för åren 2026-2030 där nivån bestäms av en linje från den svenska nettoinlagringen 2022-2024 till förordningens krav avseende 2030 (de 4 miljonerna).

Det kan dock visa sig bli svårt att med råge klara det nya målet, vilket är nödvändigt om Sverige vill överföra utrymme till sin ESR-sektor. Avverkningstakten har nämligen ökat. För 2021 redovisas ett nettopptag på totalt knappt 42 miljoner ton koldioxidekvivalenter. En avgörande fråga är hur ansvaret ska fördelas inom landet. Sverige har ännu ingen tydlig målsättning eller några verktyg för detta. Det finns därför en uppenbar risk att vi inte kommer klara att öka kolinlagringen i den utsträckning som krävs.

Om Sverige för åren 2026-29 redovisar en lägre nettoinlagring än den fastställda inlagringsbudgeten, kommer inlagringskravet för år 2030 att skrivas upp med underskottet, multiplicerat med faktor 1,08. Om Sverige tvärtom skulle överprestera tillåter regelverket att det sammanlagt för perioderna 2021-25 och 2026-30 kan överföras upp till 4,9 miljoner ton CO<sub>2</sub> för att täcka underskott i den svenska ESR-redovisningen (Nilsson, 2023).

En annan möjlighet kan vara att köpa frigjorda rättigheter från medlemsländer som överträffar sina åtaganden enligt ESR-förordningen. Detta kan i viss mån ske genom tidig överföring av rättigheter. Åren 2021-25 får en medlemsstat i förväg dock överföra högst 10 procent av sin årliga tilldelning under ESR, 2026-30 högst 15 procent. Överföringarna bokförs i unionens centrala register och medför att det säljande landets tilldelade ESR-utrymme krymper. Om Sverige vill utnyttja denna möjlighet, måste transaktionerna av utsläppsutrymme sannolikt göras inom de närmaste 2-3 åren.

En ytterligare möjlighet kan vara att utnyttja den rätt som Sverige har att begränsa auktioneringen av de utsläppsrätter inom ETS1 som sker på Sveriges uppdrag. Därigenom kan den svenska ESR-budgeten

utvidgas med sammanlagt högst 5,2 miljoner ton CO<sub>2</sub>. Det innebär att det totala utrymmet för utsläpp inom ETS1 minskar i motsvarande mån och att den svenska statens auktionsintäkter från ETS1 minskar med ca 5,2 miljarder kronor om hela utrymmet används för detta ändamål och priset på utsläppsrätter antas uppgå till 100 euro per ton (Nilsson, 2023).

### **Om Sverige inte klarar sitt ESR-åtagande**

Risken är betydande att efterfrågan på ESR-rättigheter inom EU mot slutet av 2020-talet kommer att vara större än utbudet. I det svenska bidraget till Nordiska Ministerrådets *Nordic Economic Policy Review* bedömer svenska experter att priset på såväl LULUCF-krediter som ESR-kvotenheter kan komma att hamna på ca 2 000 kronor per ton (von Below, et al, 2023).

En medlemsstat som inte själv förmår uppfylla ESR-kraven eller köpa rättigheter från andra för att täcka underskottet kan dras inför EU-domstolen av kommissionen. Det förefaller sannolikt att domstolen i ett sådant läge måste döma det felande landet till böter som med viss marginal överstiger priset på den typ av rättigheter som får förvärvas för att täcka underskott. Beroende på prisutvecklingen kan det innebära en kostnad på 1-2 000 kronor per ton.

Om det går så illa att Sverige underpresterar med avseende på en eller båda av ESR- och LULUCF-förordningarna blir det svårt att upprätthålla skenet av att vara ett föregångsland.

### **Referenser**

von Below, D, Carlén, B., Mandell, S and Otto, V. (2023), Climate policy in Sweden in the light of Fit for 55, in EU versus National Climate Policy in the Nordics. Nordic Council of Ministers, *Nordic Economic Policy Review* 2023.

Nilsson. M. (2023), Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi 2023:7, Finansdepartementet.