

REMISSYTTRANDE

2021-09-15

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Remissyttrande över förslag till ändring av direktiv EU ETS (dnr M2021/01389)

Näringslivets Transportråd lämnar ett remissyttrande över ovannämnda förslag enligt nedan. Näringslivets Transportråd är en branschorganisation för transportköpare. Medlemmar är cirka 40 industri- och handelsföretag samt deras branschorganisationer i Sverige. Organisationen's huvudmän är Skogsindustrierna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

Näringslivets Transportråds medlemmar är stora transportköpare av såväl sjöfrakter som vägtransporter. Samtidigt är flera av medlemsföretagen verksamma i industrisektorer som redan idag ingår i den handlande sektorn i EU:s nuvarande system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Näringslivets Transportråd svarar ur ett transportköparperspektiv.

Sammanfattning

Näringslivets Transportråd framför sammanfattningsvis följande:

- Regeringen bör driva frågan om en klimatfond för sjöfarten istället för de initiativ som lagts fram inom ramen för "Fit for 55", och som syftar till att ställa om EU till 2030.
- Sjöfarten är internationell i sin karaktär och därför bör åtgärderna hanteras på internationell nivå genom FN-organet IMO (International Maritime Organisation).
- Kostnadsdrivande åtgärder i sjöfarten riskerar försämring av konkurrenskraften för svenska företag och ökade utsläpp från godstransporter.
- EU behöver skapa incitament för teknisk innovation som ger förutsättningar för långväga fossilfria sjötransporter istället för att kraftigt öka dess kostnader.
- Om EU Kommissionen väljer att inte använda en klimatfond för sjöfarten, måste vissa åtgärder säkerställas för att mildra de negativa effekterna.
- Det finns risk för ineffektiv, överlappande reglering av koldioxidutsläpp med negativa effekter på konkurrenskraften för svenskt näringsliv om ett utsläppshandelssystem för vägtransporter införs.
- Sverige bör argumentera för att vägtransporter inte förs över till ett eget EU-omfattande handelssystem, om ambitionen är att bibehålla det nationella klimatmålet för transportsektorn.

- Sverige ska analysera konsekvenserna av förslaget för företag inom industrin och handeln i landet.

Bakgrund

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen förslag på revideringar av EU ETS som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet. Kommissionen föreslår både skärpningar av det befintliga EU ETS och att handel med utsläppsrätter införs för nya sektorer. Sjöfarten berörs även av ytterligare två förslag i ”Fit-for-55”: dels ett förslag till ett slags reduktionspliktssystem för sjöfarten för alternativa bränslen och energieffektiviseringar, kallad ”FuelEU Maritime”, dels ett förslag till ändringar i energiskattedirektivet, där skattefriheten för sjöfarten diskuteras.

Kommissionen föreslår att det nuvarande EU ETS utvidgas till att omfatta sjöfart, där både sjötransporter inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt hälften av sjötransporterna till och från EES föreslås ingå, eftersom det saknas internationella åtgärder för att minska sjöfartens växthusgasutsläpp. Resterande hälft anser kommissionen bör hantteras av tredjeland. Inkluderingen föreslås ske gradvis mellan 2023 och 2025. De utsläpp som föreslås ingå i systemet följer av förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter, vilket innebär att endast koldioxidutsläpp och fartyg som har en bruttodräktighet över 5 000 ingår i dagsläget. För att stödja omställningen av sjöfartssektorn föreslår kommissionen även att Innovationsfonden breddas för att stödja investeringar i bl.a. hållbara sjöfartsbränslen och nollutsläppsfartyg.

Kommissionen föreslår även att ett separat utsläppshandelssystem införs för vägtransporter och byggnader, sektorer som även fortsatt föreslås omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (effort sharing regulation, ESR). Det innebär att sektorernas omställningstryck behöver utgå från ländernas åtaganden inom ESR och att handelssystemet behöver kompletteras med nationell styrning. Handelssystemet ska fungera efter liknande principer som det nuvarande EU ETS. Anledningen till förslaget anges vara svårigheterna att inom EU minska utsläppen inom sektorerna vägtransporter och byggnader, bland annat för att det i sektorerna saknas prissättning för växthusgasutsläpp.

Det nya utsläppshandelssystemet föreslås introduceras gradvis. Under 2024 och 2025 föreslås nödvändig administration introduceras och från 2026 föreslås systemet vara operativt. Enligt kommissionens förslag ska utsläppstaket i det nya handelssystemet medföra att sektorernas utsläpp minskar med 43 procent till 2030, jämfört med 2005. Kommissionen föreslår att auktionering ska tillämpas på alla utsläppsrätter i det nya systemet liksom att det ska införas en liknande marknadsstabilitetsreserv som det finns för det befintliga EU ETS. För att säkerställa att det nya systemet inte slår orimligt hårt mot konsumenter föreslås en mekanism införas för att begränsa snabba prisökningar.

Sjöfarten måste ställa om men är också global - rätt part är IMO

En effektiv och konkurrenskraftig sjöfart är en förutsättning för svenska företags varuförsörjningskedjor. Sjötransporter är viktiga för svensk industri och handel, för både export och import. Sjöfarten är basen för utrikeshandeln och cirka 90 procent av importflöden kommer till Sverige sjövägen och 70 procent av exportflöden lämnar Sverige sjövägen.

Sjöfarten är den enda sektorn som i dagsläget inte har några politiska mål om utsläppsreduktioner. Sjöfarten är också i dagsläget befriad från drivmedelsskatter och har därmed inga kostnader för att släppa ut koldioxid. Att sjöfarten måste ta ett ansvar för omställning mot fossilfria transporter är därför tydligt, och sjöfartssektorn har själva anammat detta.

Sjöfarten är internationell i sin karaktär och därför bör åtgärderna hanteras på internationell nivå genom FN:s internationella sjöfartsorganisation, IMO (International Maritime Organisation), så att hela sektorn omfattas av samma regleringar, vilket ger konkurrensneutralitet.

IMO har sedan 2018 som mål att minska sjöfartens utsläpp av växthusgaser med 50 procent till 2050 och att helt eliminera dem under århundradet. Den svenska sjöfartsnäringen har också antagit en egen nollvision och tagit fram en fossilfri färdplan inom ramen för Fossilfritt Sverige. IMO har i dagsläget vissa energieffektivitetsåtgärder¹ på plats för fartyg på 400 brutoton och större. I november 2020 godkände IMO ett utkast till nya obligatoriska regler för att minska koldioxidintensiteten hos befintliga fartyg och höja ribban när det gäller att minska utsläppen från sjöfarten. EU bör fortsatt utöva tryck på IMO att hitta ett system för omställning av hela den internationella sjöfartssektorn.

Kostnadsdrivande åtgärder i sjöfarten riskerar försämring av konkurrenskraften för svenska företag och ökade utsläpp från godstransporter

Sjötransporter inom EU, det som ofta kallas Short Sea Shipping, sker mestadels på Östersjön och Medelhavet. Det gör att ökade kostnader för sjöfarten ger Sverige en konkurrensnackdel jämfört med många andra EU-länder då andra EU-länder kan använda landbaserade transporter i större utsträckning. Sverige har redan idag en transportkostnadsnackdel eftersom avståndet både inom landet och till viktiga marknader, som EU, är jämförelsevis långt.

Ensidiga åtgärder inom EU kommer att göra sjötransporter dyrare med följderna att svensk industris konkurrenskraft påverkas med negativa konsekvenser som följd. Beroende på utformning av system så blir effekterna olika. Om fartygsanlöp från länder utanför EU behandlas annorlunda än fartygsanlöp mellan medlemsländer kommer svenska företag ha en konkurrensnackdel gentemot exempelvis nordamerikanska konkurrenter. Sjödistansen från Bottenviken till Medelhavet är i princip densamma som från amerikanska ostkusten till EU. Möjligheten att konkurrera på en världsmarknad försämras jämfört med länder som inte har ökade kostnader för sjöfart, vilket kan ge upphov till det som kallas *koldioxidläckage*.

¹ Energy Efficiency Design Index, EEDI, för nya fartyg och Ship Energy Efficiency Management Plan, SEEMP, för befintliga fartyg.

Vissa industrisektorer ingår redan idag i EU ETS med processrelaterade utsläpp. Eftersom också utsläpp från elproduktion ingår i EU ETS påverkas industrin även indirekt genom elpriset. Med sjöfarten i EU ETS kommer både industrin och handeln dessutom att påverkas genom att de som varuägare betalar för sjöfartens ökade kostnader genom frakten. Därmed påverkas vissa delar av industrin av EU ETS på tre sätt, det vill säga genom processutsläpp, elanvändningen och sjöfrakt. Utsläppshandelssystemet höjer kostnaderna och försämrar därmed konkurrenskraften eftersom inte alla konkurrenter har motsvarande kostnader. Det finns dessutom risk för än mer ökande elpriser om sjöfarten inkluderas i EU ETS eftersom efterfrågan på utsläppsätter ökar och därmed ökar priset på utsläppsätter, vilket i sin tur påverkar marginalkostnaden för elproduktion. Sjöfartens inkludering i EU ETS riskerar därför ytterligare att driva på koldioxidläckage genom att produktion flyttar till andra delar av världen. Detta fenomen har uppmärksammats av EU på olika sätt och för att motverka detta har olika slags kompensationsåtgärder genomförts.

Sjöfarten är ett energieffektivt trafikslag

Politiskt finns ett tryck, både i Sverige och i EU, att flytta över mer gods till sjöfart eller järnväg från väg. För att göra överflyttning möjlig är en av pusselbitarna en konkurrenskraftig sjöfart som har kostnads fördelar jämfört med andra trafikslag. Just nu försämras villkoren för sjöfart, både i EU och i Sverige, genom en ogynnsam kostnadsutveckling kopplat till tidigare och kommande höjningar av farledsavgiften och lotsavgiften. Att addera ytterligare kostnad till sjöfarten, såsom genom föreslagna ändringar i EU:s utsläppshandelssystemet, energiskattedirektivet och FuelEU Maritime, skulle göra sjötransporter mindre attraktiva. En ökad kostnad för sjöfarten genom EU:s utsläppshandelssystem skulle sannolikt också påverka transportmönstren genom att gods körs längre med lastbil innan omlastning. Eftersom sjöfarten är ett energieffektivt transportmedel skulle det leda till större koldioxidutsläpp från godstransporter, vilket ger en motsatt effekt än vad som är avsikten med åtgärderna.

EU bör skapa incitament för teknisk innovation för fossilfria sjötransporter

Idag är sjöfarten i princip helt beroende av fossila bränslen. I dagsläget finns det inte någon enskild befintlig eller framväxande teknologi som på egen hand kan göra sjöfarten helt utsläppsfri. Policyåtgärder inom EU har saknats och därför behövs incitament för banbrytande teknisk innovation som ger förutsättningar för långväga fossilfria sjötransporter istället för att kraftigt öka dess kostnader.

Sektorn har inlett ett arbete med att minska energibehovet och det finns fartyg som opererar på LNG (flytande naturgas), metanol, atomkraft, vätgas och el. Fartyg som kör kortare distanser, till exempel Trafikverkets vägfärjor och färjorna mellan Helsingborg-Helsingör, har gått över till eldrift med batteri, men när det gäller långväga fartygstransporter krävs drivmedel med hög energitäthet. Fartyg och deras nuvarande driftssystem har en lång livslängd varför innovationstakten är låg. Därför behövs ekonomiska incitament för att nuvarande fartygsbestånd ska kunna ställas om för en hållbarare sjöfart. Det behövs också forskning för att utveckla ny teknik som skapar förutsättningar för fossilfria fartygstransporter även på längre distanser. EU bör därför främja en omställning till mer hållbara transporter genom att investera i

forskning för att utveckla energieffektiva fossilfria framdriftsteknologier för fartyg. I sammanhanget välkomnas Kommissionens förslag till att bredda Innovationsfonden för att stödja investeringar i bland annat hållbara sjöfartsbränslen och nollutsläppsfartyg.

Oljeprisets utveckling har också en viktig roll för viljan att investera i tillgängliga energieffektiviserande åtgärder och fossilfria alternativ. Det finns också andra hinder kopplat till att sektorn är uppdelad på många olika aktörer i många olika länder med följd att det finns en ovilja för ett tekniskt och ekonomiskt risktagande i samband med investering i nya tekniker. Sjöfarten är en internationell och hårt konkurrensutsatt bransch där det kan vara svårt för enskilda rederier att gå före. Därför är det viktigt att sektorn går gemensamt framåt med internationella regler och styrmedel från IMO som sedan kan implementeras på nationell nivå. Även EU Kommissionen skrev i konsultationen om utsläppshandeln att alternativa vägar för sjöfarten saknas men behöver utvecklas.

Klimatfond för sjöfarten – ett alternativ till EU ETS

EU Kommissionen har redan publicerat flera förslag till direktiv som berör sjöfartens omställning. Istället för att göra flera åtgärder samtidigt, som riskerar att fördyra omställningen, menar Näringslivets Transportråd att det finns andra alternativ att nå en fossilfri sjöfartssektor och samtidigt mildra de negativa effekterna för industrins och handelns konkurrenskraft. Ett sådant alternativ skulle vara att skapa en klimatfond för sjöfarten. Fonden skulle vara ett alternativ för både sjöfartens inkludering i EU:s utsläppshandelssystem och FuelEU Maritime. Klimatfonden betalas av sjöfarten i förhållande till utsläpp och bidrar samtidigt till att ställa om sjöfarten.

Inom EU finns sedan 2018 ett system kallat MRV² för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp av koldioxid från fartyg större än 5 000 bruttoton. Alla fartyg som anlöper EU/EES ingår i systemet oavsett vilket land fartyget är registrerat i (flagg). EU:s intention med systemet var att få bättre underlag om sjöfartens utsläpp samt att systemet på sikt skulle kunna bidra med att minska bränsleförbrukningen inom sjöfartssektorn och på sikt ge möjlighet att införa styrmedel för att minska koldioxidutsläppen med underlaget som bas för utformning av dessa. Näringslivets Transportråd föreslår att en klimatfond för sjöfarten formas enligt följande:

- En klimatfond skapas utanför EU ETS och finansieras med en avgift för sjöfarten i relation till utsläppen baserat på MRV.
- Alla som anlöper en EU-hamn, det vill säga både intra EU-sjöfart och sjöfrakt till/från EU, behöver betala till klimatfonden.
- Klimatfonden används för att finansiera teknikutveckling, innovationer och installationer ombord på fartyg för att främja fossilfria sjöfrakter.
- Klimatfonden blir kostnadsneutral för sjöfartssektorn som helhet eftersom utbetalningar går till sjöfartens omställning.

² Monitoring-Reporting-Verification.

- Genom klimatfonden kan påverkan för industrins och handelns konkurrenskraft minimeras och samtidigt gynnas omställningen av sjöfarten eftersom ekonomiska medel går tillbaka till sjöfartssektorn.
- Alla fartyg från 400 bruttoton och uppåt bör inkluderas, eftersom det är gränsen för befintliga energieffektiviseringsåtgärder inom IMO, och skulle minimera snedvridning inom sjöfartssektorn i EU.
- För att minska den administrativa bördan bör möjligheten finnas att istället betala en årlig klimatavgift till klimatfonden.

Om EU Kommissionen väljer att inte använda en klimatfond för sjöfarten menar Näringslivets Transportråd att följande åtgärder då måste säkerställas för att i möjligaste mån mildra de negativa effekterna:

- Ett utsläppshandelssystem för sjöfarten ska vara helt separerat från det utsläppshandelssystem som omfattar industrin och bör utformas så att det kan skalas upp till ett globalt system för hela den internationella sjöfarten, företrädesvis genom IMO.
- Inkomsterna från sjöfartens utsläppshandelssystem ska inte användas till att finansiera andra delar av EU:s omställning utan bör gå tillbaka till sjöfartssektorn på något sätt för att främja innovation.
- Alla fartyg från 400 bruttoton och uppåt bör inkluderas.
- Alla fartygsresor enligt definitionen i EU-MRV bör inkluderas i sjöfartens utsläppshandelssystem, det vill säga resor till, från och inom EU/EES.
- EU och dess medlemsstater bör samtidigt adressera frågan om innovation till sjöfartssektorn eftersom det i dagsläget saknas storskaliga lösningar för sektorn att nå fossilfrihet. Det kan ske genom Innovationsfonden.
- Konsekvenserna för regioner och områden i EU/EES utkanter (till exempelvis i Bottnenviken) kommer påverkas mest negativt och måste analyseras noggrannare samt kompensationsåtgärder för dessa bör övervägas.

Risk för ineffektiv dubbelreglering av koldioxidutsläpp om ett utsläppshandelssystem för vägtransporter införs i det befintliga systemet

Vägtransporterna utgör en stor andel, ca 21 procent (2018), av EU:s totala koldioxidutsläpp. Det är i dagsläget svårt att inom EU minska utsläppen inom sektorerna vägtransporter och byggnader, bland annat för att det i dessa sektorer saknas prissättning för växthusgasutsläpp. Att det finns behov att skynda på klimatomställningen av vägtransporter inom EU är därför tydligt. Ett system för handel med utsläppsrätter som inkluderar vägtransporter har hög utsläppstäckning och rätt utformat stor potential att leda till kostnadseffektiva utsläppsminskningar inom EU. Inom ”Fit for 55” föreslår EU Kommissionen även ändringar i energiskattedirektivet som innebär att en minimiskatt ska införas på alla, även förnybara, drivmedel av klimatskäl. Därutöver har eurovinjettdirektivet nyligen setts över och koldioxidutsläpp kan numera tas med i beräkningsgrunden för vinjetten. Kommissionen avser alltså att använda inte bara ett, utan flera verktyg samtidigt för att åstadkomma den eftersträvade omställningen även

när det gäller vägtransporter. Det finns en uppenbar risk att regleringen av koldioxidutsläpp inte blir kostnadseffektiv när flera överlappande styrmedel införs samtidigt.

Risken för att systemet blir ineffektivt ökar ytterligare av att EU Kommissionen avser samtidigt hålla kvar sektorerna i ESR, vilket innebär att det är möjligt för Sverige och andra medlemsstater att ha kvar nationella mål och styrmedel. Att vägtransporter förs in i ett utsläppshandelssystem samtidigt som utsläppen fortsatt till fullo räknas till ESR-sektorn försvårar för länderna att uppfylla sina utsläppskvoter inom ESR. Anledningen är att ESR-sektorns utsläpp är målsatta på nationsnivå, medan vägtransporternas utsläpp beror av priset på utsläppsrätter i ett EU-omfattande handelssystem. Det är inte oproblematiskt och Konjunkturinstitutet menar att ”Konstruktioner där vägtransporter samtidigt ingår i ett handelssystem och ESR bör därför undvikas.”³.

Om vägtransporter och byggnader, som EU Kommissionen föreslår, förs över till ett eget handelssystem innebär det dessutom i praktiken att det på EU-nivå införs ett klimatmål för transportsektorn. Det svenska transportsektorsmålet och tillhörande styrning blir då ännu svårare att motivera och kan betraktas som dubbelstyrning som inte bidrar till kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Det kommer att medföra negativa effekter för konkurrenskraften för svenskt näringsliv, om Sverige i detta lägga fortsatt vill gå före och snabba på omställningen med nationell styrning genom befintliga styrmedel. För att nå det svenska klimatmålet för inrikes transporter finns det idag ett stort antal nationella styrmedel i Sverige såsom koldioxidskatt, reduktionsplikt och energiskatt. Det finns således flera överlappande befintliga och föreslagna styrmedel, på EU-nivå och nationellt, som samtliga syftar till att minska växthusgasutsläppen från vägtransporter. Näringslivets Transportråd efterlyser en helhetssyn för hur omställningen rimligen ska beskattas för att bibehålla internationell konkurrenskraft för industri och handel i Sverige. Näringslivets Transportråd välkomnar samtidigt att klimat- och miljöstyrning av vägtransporter samordnas mer inom EU men anser att Kommissionen bör istället överväga en gemensam skatt på drivmedel.

Näringslivets Transportråd menar vidare att Sverige bör argumentera för att vägtransporter inte förs över till ett eget handelssystem, om den svenska ambitionen är att transportsektorsmålet ska bibehållas, tillsammans med styrmedel såsom reduktionsplikten. Sverige har då fortsatt rådighet över de inhemska vägtransporternas utsläpp.

Vidare behöver systemet vara praktiskt genomförbart med en rimlig administrativ börda för företag, inte leda till ökat koldioxidläckage i konkurrensutsatta sektorer och oönskade effekter för de sektorer som i dag ingår i EU ETS ska undvikas. Klimatnyttan av ett utsläppshandelssystem i förhållande till kostnader gällande övervakning, rapportering och verifiering av utsläppen, behöver också analyseras och beaktas. En skatt på drivmedel på EU-nivå torde vara enklare att genomföra även administrativt.

³ Konjunkturinstitutet, *Potentiella klimatåtgärder inom ramen för EU:s system för utsläppshandel*, KI 2021:10.

Analysera konsekvenserna av förslaget för företag inom industrin och handeln i Sverige

Näringslivets Transportråd anser att skatter och avgifter på transporter fyller en funktion. Näringslivet bejakar hållbarhetsarbetet, exempelvis med transporternas klimatpåverkan och vikten av en hållbar väg bort från fossila bränslen. Poängen är att vi måste kunna kombinera uppfyllande av klimat- och miljömål med stärkt konkurrenskraft och balansen till de övriga transportpolitiska målen. Konkurrenskraft är en förutsättning för tillväxt och jobb men också för de resurser som behövs för att åstadkomma ett hållbart samhälle. Utformas styrmedel på ett felaktigt sätt försvagas näringslivets konkurrenskraft. Det vore olyckligt både för samhällsekonomin och för klimatet.

Näringslivets Transportråd saknar en samlad konsekvensanalys av vilka effekter ändring av direktiv om EU ETS, och övriga delar av "Fit for 55"-paketet som berör transportsektorn, skulle medföra industrin och handeln i Sverige. Regeringen bör ge Konjunkturinstitutet i uppdrag att göra en sådan konsekvensanalys som även ska ta hänsyn till näringslivets internationella konkurrenskraft. Sverige har redan idag en transportkostnadsnackdel eftersom avståndet både inom landet och till viktiga marknader, som EU, är jämförelsevis långt.

NÄRINGSLIVETS TRANSPORTRÅD



Jenny Larsson
Ordförande



Jenni Ranhagen
VD