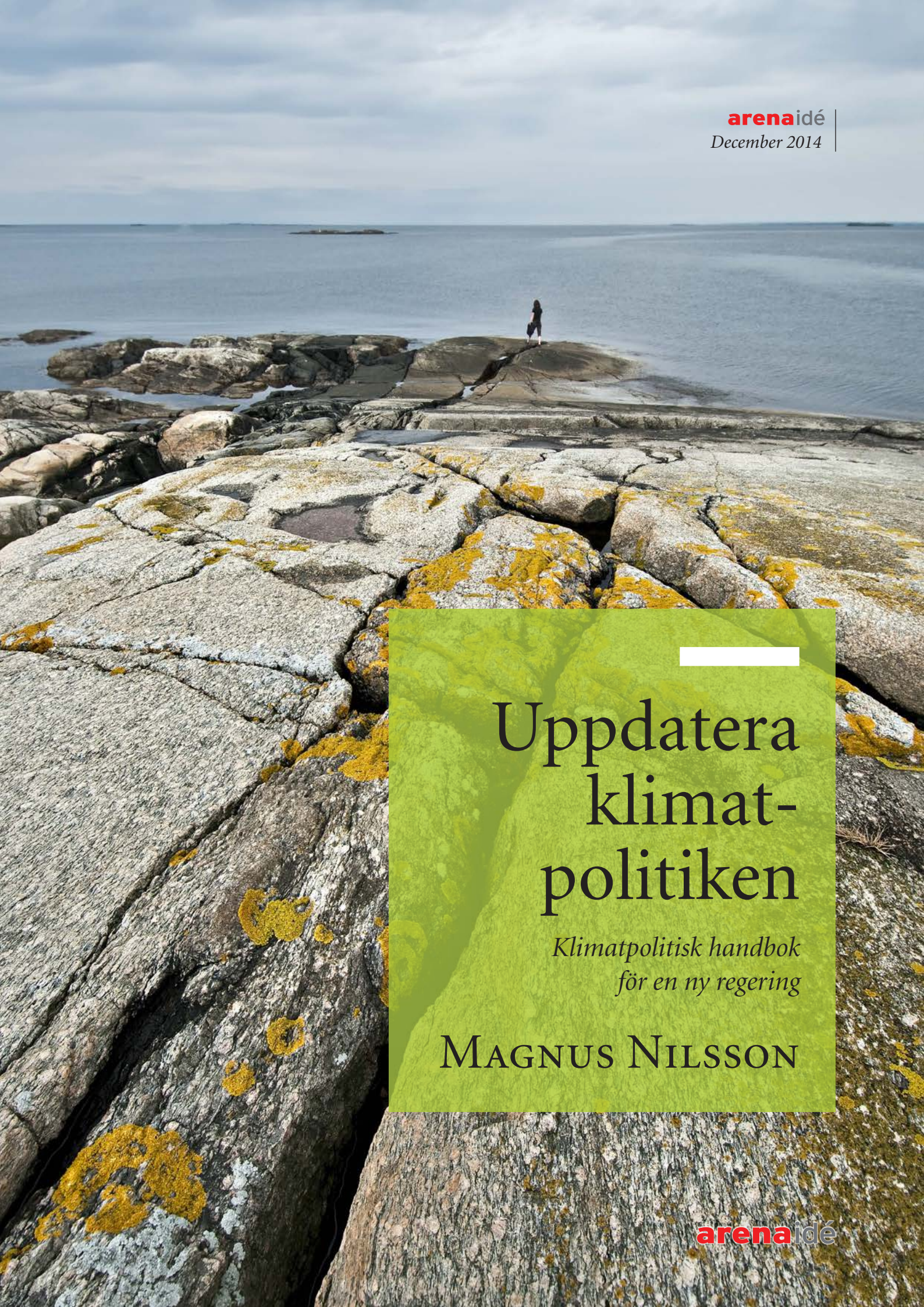
arenaidé
December 2014



Uppdatera klimat-politiken

Klimatpolitisk handbok för en ny regering

Magnus Nilsson

arenaidé

Uppdatera klimatpolitiken
Klimatpolitisk handbok för en ny regering
Arena idé
Stockholm 2014. Uppdaterad 20150218
© Arena idé och Magnus Nilsson
Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

FÖRFATTARPRESENTATION

Magnus Nilsson har en lång bakgrund inom miljöområdet med inriktning på naturvård, klimatfrågor och transportpolitik. Har arbetat som journalist, bl.a. vid Sveriges Radios Eko-redaktion, varit pressekreterare (1988-1994) och trafikexpert (2004-2010) vid Naturskyddsföreningens rikskansli. Ordförande i Naturskyddsföreningen i Stockholms län 1995-2003.
Satt 1996-2011 i ledningen för det europeiska nätverket T&E (European federation for Transport and Environment). Sedan 2010 oberoende konsult inom miljö-, transport- och energifrågor. Följde 2010-2013 för T&Es räkning förhandlingarna om EU:s energiskattedirektiv samt förberedelserna av EU:s nya energi- och klimatpolitik. 2013 gav Arena idé ut hans rapport ”Minimera reservatsarealen”.

INNEHÅLL

INLEDNING 5
FÖRSLAG TILL EN NY REGERING 8
DEN NYA GLOBALA RAMEN 10
DEN NYA RAMEN INOM EU – ”20-20-20 TILL 2020” 11
DEN HÅRDA KLIMATPOLITIKEN I: 10
- Utsläppshandelssystemet 14
- Utsläppsbubblan 14
- Fördelningen av utsläppsrätter 16
- Flyget i utsläppshandel 17
- Auktioneringen av utsläppsrätter 20
- Justeringar av utsläppsbubblan 20

DEN HÅRDA KLIMATPOLITIKEN II: 22
- Ansvarsfördelningsbeslutet (”Effort-Sharing Decision”, ESD) 22

DEN HÅRDA KLIMATPOLITIKEN III: 25
- Hur stimulera kolsänkor i landskapet? 25

UTSLÄPPSBUBBLANS KONSEKVENSER 29
- Att krympa utsläppsbubblan 30
- Att skrota fjärrvärmens gratistilldelning av utsläppsrätter 31
- Skatteavdrag för privatpersoner och företag som köper och skrotar utsläppsrätter 34
- Ska vi sälja svenska utsläppsminskningar eller kanske använda dem som mutor? 35
- Sveriges inköp av internationella utsläppsminskningskrediter 37
- Är EU:s och Sveriges klimatpolitik en framgångssaga eller ett resultat av för lågt satta mål? 40

DEN MJUKA KLIMATPOLITIKEN – några inslag 42
- Förnybartdirektivet 42
- Energieffektiviseringsdirektivet 46
- Bilar och koldioxid 49
- Energibeskattningsdirektivet, dieselturismen och IFTA 52
- Möjlig medicin mot dieselturismen 1: Reservera dieseln för den tunga trafiken 54
- Möjlig medicin mot dieselturismen 2: IFTA à la EU 54
- Biodrivmedelspolitik vid vägs ände 57

INLEDNING

Vid årsskiftet 2012/13 ändrades EU:s klimatpolitik på ett antal centrala punkter. Därmed förändrades också förutsättningarna för svensk klimatdebatt och svensk klimatpolitik. Tyvärr märks väldigt lite av förändringen i den svenska klimatpolitiska debatten, som i stort sett låter i dag som den lät för 8–10 år sedan.[1]

Många åtgärder som den gången var relevanta och angelägna kan i dag, under EU:s nya klimatregim, faktiskt vara näst intill verkningslösa gester. Andra insatser, som för tio år sedan inte ens var möjliga, är i dag centrala.

EU är just nu i färd med att staka ut klimatpolitiken fram emot 2030. Om debatten om svensk och europeisk klimatpolitik baseras på en inaktuell verklighetsbild lär vi knappast få en fungerande politik. Ambitionen med denna rapport är i första hand att folkbilda kring den nya EU-politiken. Med detta som bakgrund försöker jag diskutera hur den svenska klimatpolitiken på några punkter kan och bör uppdateras för att vi snabbare ska få ned utsläppen.

Klimatproblemen beror inte på illvilja eller okunskap. Att vi fått ett samhälle beroende av fossil energi beror på att kol och olja har varit förhållandevis billiga och enkla att utnyttja. Tillgången till den billiga, fossila energin har samtidigt varit en viktig förklaring till vårt välstånd.

När vi nu måste fasa ut den fossila energin, måste vi räkna med höjda energipriser. Det krävs för att uppmuntra klimatsmart beteende, det krävs för att stimulera innovationer på energiområdet och det krävs för att få fram investeringar i effektivare teknik och förnybar energi. Dilemmat vi står inför är att när klimatpolitiken på allvar börjar pressa ned efterfrågan på kol, olja och naturgas kommer marknadspriserna på fossil energi att falla. För att fallande världsmarknadspriser på fossil energi inte ska blockera omställningen krävs tuffa regleringar som hindrar konsumenter och företag från att utnyttja (allt billigare) fossila bränslen, och/eller höga skatter som pressar upp konsumentpriserna på de fossila bränslena så högt att konsumenter och företag backar.

Höjda energipriser kommer att slå hårdast mot dem som redan är mest illa ute – i vårt eget samhälle låginkomsttagare och glesbygdsbor. Industrianläggningar, kanske hela företag, kommer att tvingas stänga och befintliga arbetstillfällen att försvinna.

Marknaden är inte kapabel att hantera klimatkrisen. Marknaden kan inte hindra företag att pumpa upp och sälja olja. För att säkra att de fossila bränslena stannar kvar i marken och inte utnyttjas, krävs regleringar, ekonomiska styrmedel, investeringar och mycket annat. Vi kallar det politik.

Den klimatpolitiska utmaningen är inte att få ned utsläppen – tekniskt går det lätt att ordna med regleringar och koldioxidskatter. Det svåra är att hantera de fördelnings- och regionalpolitiska spänningar och de effekter på arbetsmarknad, exportmönster etc. som följer i spåren av de höjda energipriserna. Det är svårt att föreställa sig hur en effektiv klimatpolitik, baserad på högre priser och försämrad tillgång till fossil energi, ska kunna

1 Se t ex Svante Axelsson: Vår tid är nu: tio hoppfulla perspektiv på klimatkrisen, Ordfront 2014

få acceptans och fungera om den inte kombineras med en kraftfull fördelnings- och regionalpolitik och en politik för full sysselsättning. Detta förutsätter i sin tur att den demokratiska organisationen – stat, landsting och kommun – skaffar sig tillräckliga muskler för att parera de spänningar klimatomställningen riskerar att utlösa, bl.a. i form av en tillräckligt hög skattekvot.

Bortom de mera ingenjörsmässiga sidorna passar klimatpolitiken därmed väl in i det klassiska höger–vänster-mönstret. Det är svårt att föreställa sig att en högerpolitik, fokuserad på att reducera statens och politikens roll i samhället, kan vara kapabel att hantera klimatfrågan.

Huvudtemat i denna skrift är det jag vill kalla EU:s ”hårda” klimatpolitik – den som finns formulerad i direktivet om utsläppshandel och i det s.k. ansvarsfördelningsbeslutet (Effort-Sharing Decision). Min erfarenhet är att varken allmänhet, journalister eller ens en del flitiga deltagare i klimatdebatten har klart för sig vilken roll EU:s ”hårda” klimatlagstiftning har, vad den syftar till eller hur den fungerar. Jag hoppas fler ska förstå det efter läsningen.

Klimatdebatten handlar oftast inte om denna hårda klimatpolitik, utan i stället om den andra delen av politiken, den ”mjuka” klimatpolitiken: förnybar energi, järnvägsutbyggnader, kollektivtrafik, energisnåla bilar etc. Åtgärder på dessa områden är långsiktigt väldigt viktiga, men deras roll missförstås oftast.

Att t.ex. bygga ut järnvägssystemet har i sig på sin höjd marginella effekter på utsläppen – själva bygget drar tvärtom massvis med energi och genererar stora utsläpp. Effekterna på biltrafiken (och därmed utsläppen av växthusgaser) är oftast små. Samma sak gäller satsningar på energisnåla hus, vindkraft etc. När det gäller klimatpolitisk kostnadseffektivitet är subventioner till järnvägar och vindkraft därför inte lätta att ”räkna hem” som smarta klimatåtgärder i jämförelse med t.ex. en höjning av koldioxidskatten. Dessutom har (som jag försöker visa i rapporten) satsningar på vindkraft, solkraft etc. i Sverige och inom EU för närvarande – och sannolikt under lång tid framåt – paradoxalt nog sannolikt ingen som helst effekt på utsläppen av koldioxid.

Skälet till att vi ändå måste satsa kraftfullt på att sänka energibehoven i våra bostäder, på järnvägar, på kollektivtrafik och på förnybar energi är att vi måste förbereda vårt samhälle för en situation där vi inte längre har tillgång till den (ändå förhållandevis) billiga fossila energin. Utan dessa satsningar nu, kommer den nödvändiga omställningen att bli onödigt dramatisk och dyrbar.

Men igen – det som säkrar att utsläppen minskar är inte dessa investeringar i järnvägar, energisnåla hus och vindkraft utan den ”hårda” klimatpolitiken: regleringar, lagar, skatter etc. som gör det allt dyrare och till sist förbjudet att elda fossila bränslen eller på annat sätt bidra till växthuseffekten.

Inom EU håller man på att bygga upp sådana system. Den uppgörelse EU:s regerings- och statschefer slöt den 23 oktober 2014 bidrar till bygget. Sverige måste på alla sätt stötta och bidra till arbetet. Men vi är inte ut-

lämnade till EU-politiken. Sverige kan också, genom åtgärder på hemmaplan, skärpa den ”hårda” klimatpolitiken.

De flesta avsnitt i rapporten avslutas med några korta förslag om vad den nya regeringen bör göra, dels inom EU, dels på hemmaplan. Den samlade listan på förslag (se sid. 8-9) gör inte anspråk på att vara heltäckande, men kan förhoppningsvis fungera som ett smörgåsbord för vår nya regering att under mandatperioden målmedvetet äta av.

Jag hoppas det ska smaka!

Magnus Nilsson
Synpunkter, frågor m.m.: magnus@nilssonproduktion.se

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

(i den ordning de dyker upp i rapporten)

Inom EU:

- Driv på så att den krympning av utsläppsbubblan EU:s stats- och regeringschefer ställde sig bakom i oktober 2014 verkligen genomförs och helst skärps. Stöd även förslaget att från 2021 stoppa tillflödet av internationella utsläppsminskningskrediter.
- Bortsett från löftet till Rumänien och Bulgarien – acceptera ingen gratistilldelning av utsläppsrätter efter 2027.
- Verka för ett globalt klimatavtal om flyget, men om det misslyckas – säkra att flyg till och från EU åter inkluderas i utsläppshandeln. Kräv att luftfarten lämnar in två utsläppsrätter för varje ton koldioxid man släppt ut, för utsläpp från förnybart flygbränsle en utsläppsrätt.
- Säkra att utsläppsutrymmet under ansvarsfördelningsbeslutet (Effort-Sharing Decision, ESD) till 2030 blir minst 30 procent mindre än utsläppen var 2005. Var öppen för att med lock och pock, mutor, hot och flexibilitet få med även länder i tidigare Österuropa. Säkra att möjligheten för medlemsländerna att uppfylla kraven med hjälp av internationella utsläppskrediter från 2020 stoppas.
- Verka för att ge EU:s hårda klimatpolitik ett separat tredje ben för att säkra att markanvändningen inom unionen effektivt bidrar i klimatpolitiken, inte som ersättning för utsläppsbegränsningar utan för att förstärka klimatpolitiken. Verka för ökat stöd till utveckling av koldioxidlagring (CCS) för biobränsleanläggningar.
- Säkra att kravet om minskande livscykelutsläpp i bränslekvalitetsdirektivets artikel 7a skärps. Behåll hållbarhetskriterier för flytande biobränslen, inkludera indirekta markanvändningseffekter och se till att även fasta biobränslen omfattas. Hållbarhetskriterierna bör även vara ett villkor för att biobränsle ska anses ge nollutsläpp när de används av verksamheter som omfattas av utsläppshandeln.
- Behåll och skärp kraven på medlemsstaterna om effektivare energianvändning.
- Driv på för att göra utrustning för kontinuerlig mätning och registrering av position och bränsleförbrukning obligatorisk i nya, tunga bussar och lastbilar (över 12 ton) i gränsöverskridande trafik. Verka för att medlemsstater får rätt att basera beskattningen av drivmedelsförbrukningen i dessa fordon på den registrerade förbrukningen inom medlemsstaten i stället för på den försålda mängden.
- Verka för att flexfuel-utrustning blir obligatorisk på nya bensinbilar.

På hemmaplan:

- Som kompensation för flygets momsbefrielse – inför (liksom Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Österrike m.fl. redan gjort) en passageraravgift på internationella flygresor.
- Höj genomsnittlig avverkningsålder inom skogsbruket. Skärp de obligatoriska naturhänsynen inom skogsbruket och skydda tillräckliga stora, lämpliga arealer skog för att nå de politiska målen om biologisk mångfald. Öka stödet till utveckling av CCS för biobränsleanläggningar. Gynna trä som byggnadsmateriel.
- Instruera Vattenfall att annullera (”skrota”) de gratis utsläppsrätter för fjärrvärme som företaget tilldelats 2015–2020. Uppmana kommuner med ägande i fjärrvärmeföretag samt Fortum Värme och Eon Värme att på motsvarande sätt annullera de gratis utsläppsrätter företagen erhållit. Inför avdragsrätt för inköp och annullering av utsläppsrätter.
- Annullera hela den svenska överprestationen under ansvarsfördelningsbeslutet 2013–2020 (drygt 50 miljoner ton).
- Fullfölj av staten ingångna avtal om finansiering av internationella utsläppsåtgärder. Annullera de internationella utsläppskrediter avtalen genererar.
- Utnyttja Kontrollstationen 2015 till att betydligt skärpa energinormen både för nya hus och ombyggnad, eventuellt med strängare normer i storstadsregionerna.
- Fokusera incitament för att gynna energisnåla bilar på laddhybrider. Ändra lagstiftningen så att det blir tillåtet för kommuner att undanta rena elfordon från kommunala parkeringsavgifter.
- Höj fordonsskatten på nya dieselpersonbilar betydligt.
- Begränsa stegvis den tillåtna försäljningen av fossila drivmedel, antingen via säljbara ”fossila drivmedelsrätter” (liknande utsläppshandeln) eller via ett system med biodrivmedelscertifikat (liknande elcertifikatssystemet) med sikte på att till 2040 eller 2050 i princip helt förbjuda försäljning av fossila drivmedel. Lägg samtidigt om drivmedelsbeskattningen så att den helt baseras på energiinnehållet och blir lika för fossila och förnybara drivmedel.

DEN NYA GLOBALA RAMEN

Sverige är ett av de länder som har ratificerat det s.k. Kyotoprotokollet. Protokollet fastställdes vid en FN-konferens i Kyoto i Japan i december 1997 och blev juridiskt bindande i februari 2005. I protokollet, som är länkat till FN:s klimatkonvention, UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), förbinder sig parterna att begränsa sina utsläpp av en handfull växthusgaser, viktigast koldioxid.

Drygt 90 länder eller samorganisationer av typen EU har i någon form anslutit sig till Kyotoprotokollet, fattigare länder utan åtaganden om utsläppsbegränsningar, rikare med krav om begränsningar.

Till det ursprungliga Kyotoprotokollet är Sverige anslutet både direkt som stat, men också via EU. Det nationella åtagandet för perioden 1990–2008/2012 innebar att Sverige hade rätt att *öka* sina utsläpp med fyra procent. Det gemensamma EU-åtagandet innebar däremot att utsläppen från unionen under samma period måste minska med åtta procent.

Sedan 2012 gäller nya åtaganden enligt Kyotoprotokollet genom den s.k. Dohaändringen (”Doha amendment”). I Dohaändringen finns inte längre något nationellt åtagande för Sverige, utan Sveriges utfästelser är inkluderade i det EU-gemensamma åtagandet om att mellan 1990 och 2020 minska utsläppen med 20 procent. Så länge utsläppen inom EU minskar med 20 procent till 2020 anses Sverige respektera Kyotoprotokollet, oavsett hur utsläppen i vårt eget land utvecklas.

Den klimatpolitik riksdagen fastställde 2009 bygger på denna grundsyn. I propositionen sägs att de svenska utsläppen utanför utsläppshandeln ska minska med 40 procent (varav en tredjedel ska ske genom åtgärder i andra länder, bl.a. via s.k. internationella utsläppskrediter) jämfört med 1990. För de utsläpp som sker inom vårt land från verksamheter som omfattas av utsläppshandel formuleras däremot inget nationellt mål.[2]

Att ha ett samlat mål för alla svenska utsläpp, dvs. ha nationella mål som även omfattar de svenska anläggningar som ingår i utsläppshandeln, kan möjligen vara motiverat på ett ”strategiskt” plan,[3] men påverkar inte hur stora utsläppen blir inom den europeiska ”utsläppsbubblan”. Den enda effekten blir att utsläpp som förhindras i vårt eget land kommer att ske i något annat EU-land.[4]

Mot bakgrund av detta nya internationella landskap av överenskommelser blir det samtidigt efter hand – åtminstone i politisk mening – allt

---

2 ”Utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.” Regeringens proposition 2008/09:162

3 Storbritannien införde t.ex. nyligen en lagstiftning som innebär att det lägsta pris brittiska fossileldade kraftverk tvingas betala för sina koldioxidutsläpp är på förhand fastställt, och inte påverkas av vad EU:s utsläppsrätter kostar – ett s.k. golvpris. ”Golvpriset” garanteras genom att kraftbolagen måste betala en avgift till staten motsvarande skillnaden mellan golvpriset och marknadspriset på utsläppsrätter. Bakgrunden till systemet är att en stor del av landets (ofta kolbaserade) elproduktionskapacitet är så gammal att den under de närmaste tio åren måste tas ur drift. Golvpriset syftar till att säkra att den nya kraftproduktion som byggs inte baseras på dagens låga pris på utsläppsrätter utan på det betydligt högre pris anläggningarna väntas komma att möta om några decennier. Information https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/293849/TIIN_6002_7047_carbon_price_floor_and_other_technical_amendments.pdf

4 Som det brittiska exemplet visar kan det likväl i vissa lägen vara motiverat att nationellt driva på utvecklingen ytterligare även inom sektorer som omfattas av utsläppshandeln.

mindre relevant att redovisa och följa hur de totala utsläppen inom Sverige utvecklas.

Att sätta upp tuffa mål för de utsläpp som sker *utanför* utsläppsbubblan, och att dessa utsläpp pressas ned mera än vad EU-lagstiftningen kräver, är viktigt och relevant, men att slå samman siffror över dessa utsläpp med utsläppsstatistik från utsläppshandeln kommer att bli allt mindre meningsfullt. Om t.ex. utsläppen från svenska anläggningar som ingår i utsläppshandeln ett år råkar minska kraftigt, kan Sverige komma att redovisa minskande utsläpp trots att de inhemska utsläpp vi själva styr över samtidigt kan ha stigit och trots att utsläppen från handelssystemet totalt inom EU (där svenska anläggningar är en del) också har gått upp.

Trots detta ändrade juridiska landskap är Sverige fortfarande skyldigt att lämna en samlad utsläppsredovisning till FN:s klimatkonvention. Denna redovisning[5] brukar ges stor medial uppmärksamhet, men blir således allt mindre relevant som beskrivning över utvecklingen och därmed som underlag för svensk klimatdebatt och svensk klimatpolitik.

5 http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser--nationella-utslapp/

DEN NYA RAMEN INOM EU – ”20-20-20 TILL 2020”

Den klimatpolitik EU:s regeringar och Europaparlamentet i sina huvuddrag antog 2008 brukar sammanfattas i slagordet ”20-20-20 till 2020”. Huvudpunkterna är att

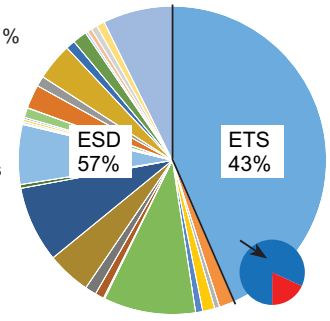
- till 2020 minska utsläppen av växthusgaser inom unionen med 20 procent jämfört med 1990,
- till 2020 öka den förnybara energins andel i energiförsörjningen till 20 procent,
- till 2020 öka energieffektiviteten med 20 procent jämfört med 2005.

För att understödja målen finns en uppsjö av mer eller mindre tvingande regleringar. För att förstå hur politiken fungerar är det rationellt att dela upp lagstiftningen i en hård och en mjuk del:

”HÅRD” KLIMATPOLITIK	”MJUK” KLIMATPOLITIK
Garanterar lägre utsläpp	*Underlättar utveckling mot,* ***men garanterar inte****, lägre utsläpp*
Utsläppshandel (ETS) ”cap-and-trade” – ”bubblan” krymper 21 % 2005–2020 Ansvarsfördelningsbeslutet (utsläpp utanför utsläppshandeln, ESD) – utsläppen ska minska 10 % 2005–2020 – separata krav på 28 medlemsländer	Krav på 20 % förnybart 2020 Miniminivå på energiskatter Produktregler: Bilar, glödlampor, dammsugare, spisar, kylskåp, nya hus etc. Energieffektiviseringsdirektivet Regler om konsumentinformation m.m.
= Minus 20 % 1990–2020	

ESD (utanför ETS)
Utsläppen ska minska 10 % 2005–2020
Omfattar:
- Landtransporter
- Småskalig uppvärmning
- Metan (CH_4) och lustgas (N_2O) från jordbruk

Deltagare:
EU:s 28 medlemsstater



Inom ETS (utsläppshandeln)
a. Stationära anläggningar
Utsläpp skall minska 21 % 2005-2020
Omfattar:
- Elproduktion
- Fjärrvärme
- Stålverk
- Raffinaderier
- Cementindustrin
- Massa- och pappersindustrin

Deltagare:
12 000 anläggningar inom EU, Norge, Island och Lichtenstein
b. Luftfarten
210 milj. ton per år (blått+rött).
(2013-2016 36 milj. ton per år (rött)).
Deltagare: 900 flygoperatörer.

Utan reglering
Internationell sjöfart
Markanvändning: jordbruk (CO_2), skogsbruk m.m.

Basåret för EU:s ”hårda” klimatpolitik är 2005.
Av de landbaserade verksamheter som täcks av EU:s ”hårda” klimatpolitik, kom 2005 45 procent av utsläppen från de s.k. stationära anläggningar som ingår i utsläppshandeln (ETS), 55 procent från de sektorer som i stället täcks av ansvarsfördelningsbeslutet (ESD). Sedan dess har utsläppen sjunkit snabbare inom ETS än utanför. 2013 svarade ETS-verksamheter för 43 procent av utsläppen och övriga sektorer för 57 procent.
Den EU-anknutna luftfartens utsläpp (till, från och inom EU) är kopplade till utsläppshandeln och kan bara öka utöver ”luftfartsbubblan” (= 210 miljoner ton per år) genom att flygbolagen köper utsläppsrätter som egentligen utfärdats för stationära anläggningar (pilen). 2013–2016 berör utsläppshandeln endast flygningar i EU:s luftrum och har för denna period tilldelats 36 miljoner ”luftfartsutsläppsrätter” per år (se avsnittet ”Flyget i utsläppshandeln”).[6]

6 Bortser från tillfällig effekt av ”back-loading”-beslutet – se sid 20-21.

Den hårda klimatpolitiken består dels av direktivet om utsläppshandel (Emission Trading Scheme, ETS) – ”handelsdirektivet”[7], dels av ansvarsfördelningsbeslutet (Effort-Sharing Decision, ESD)[8]. I dessa bägge lagtexter (med tilläggsförfattningar) anges i detalj hur stora de totala klimatutsläppen får vara. I utsläppshandelsdirektivet definieras en gemensam ”utsläppsbubbla” för de ca 12 000 anläggningar (plus luftfart inom, till och från EU) som ingår i utsläppshandeln (ETS)[9], i ansvarsfördelningsbeslutet anges hur stora de utsläpp som ligger utanför utsläppshandeln får vara inom vart och ett av EU:s 28 medlemsländer (ESD).

Det är denna ”hårda” lagstiftning – direktivet om utsläppshandeln och ansvarsfördelningsbeslutet – som ytterst ska garantera att målet om att mellan 1990 och 2020 minska EU:s utsläpp med 20 procent uppfylls.

Den mjuka klimatpolitiken består av ett myller av detaljregleringar inom enskilda områden, t.ex. om bränslesnåla fordon, ökad andel förnybara drivmedel och energieffektiva bostäder, glödlampor, dammsugare m.m. Denna lagstiftning garanterar att bilarna blir mera bränslesnåla, att andelen förnybar energi ökar och att nya bostäder kräver mindre uppvärmningsenergi etc., men ger i sig inga garantier för att de totala utsläppen av klimatgaser verkligen minskar. Att bilarnas utsläpp, räknat per kilometer, sjunker leder ju t.ex. inte till lägre utsläpp om körsträckorna samtidigt ökar. Och att vi ökar användningen av förnybar energi leder inte heller automatiskt till att användningen av fossil energi sjunker – om energianvändningen ökar med 25 procent och hela ökningen utgörs av förnybar energi så har andelen förnybart stigit till 20 procent utan att utsläppen minskat ett dugg.

Den mjuka klimatpolitikens uppgift är således inte att garantera lägre utsläpp utan att underlätta den hårda klimatpolitiken: Genom krav om ökad andel förnybar energi blir det lättare att stänga av kolbaserad elproduktion, och på motsvarande sätt gör tuffa energiregler på bilar, hus och apparater det lättare och billigare för medlemsländerna och anläggningarna inom utsläppshandeln att pressa ned sina utsläpp så att länderna kan klara ESD-kraven och så att priset på utsläppsrätter kan hållas nere.

Till den mjuka klimatpolitiken kan man även räkna bl.a. energiskattedirektivet (som definierar miniminivåer för ländernas beskattning av bensin, diesel, eldningsolja, el m.m.).

	Tilldelning av nytt utsläppsutrymme 2013, ton CO_{2eq}
Till stationära anläggningar inom utsläppshandeln (EUA) (minskas med 38,2 miljoner per år)	2 084 301 856
Till luftfarten inom utsläppshandeln (EUAA) (ändras inte årligen, men är 2013–2016 tillfälligt sänkt till 36 miljoner)	210 349 264
Till de 28 medlemsstaterna för utsläpp utanför utsläppshandeln, dvs. under ansvarsfördelningsbeslutet ESD (minskas med 26,3 miljoner per år 2013–2020)	2 714 264 273
Total tilldelning av nytt utsläppsutrymme 2013	5 008 915 393
Total tilldelning av nytt utsläppsutrymme 2020	4 346 690 207[9]

7 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20140430&rid=1
8 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009D0406-20130701&rid=1
9 I utsläppshandeln ingår även anläggningar och luftfart inom Efta-området, dvs. Island, Liechtenstein och Norge.

DEN HÅRDA KLIMATPOLITIKEN I

Utsläppshandelssystemet

Direktivet om utsläppshandeln omfattar ca 12 000 stationära anläggningar i de 28 medlemsstaterna (plus motsvarande anläggningar i Efta-området, dvs. Island, Liechtenstein och Norge) samt dessutom all flygverksamhet inom, till och från EU.[10] Tillsammans svarade de i utsläppshandeln ingående stationära anläggningarna 2013 för ca 43 procent av de samlade, landbaserade klimatgasutsläppen inom EU.

Systemet domineras av energianläggningar. 2/3 av antalet stationära anläggningar som ingår är energianläggningar: kraftverk, fjärrvärmeverk m.m. Sammantaget svarar dessa anläggningar för närmare 3/4 av de totala utsläppen inom utsläppshandelssystemet. Andra stora utsläppare är raffinaderier, cementfabriker samt järn- och stålverk.[11]

Utöver dessa landbaserade utsläpp ingår även utsläpp från flygtrafik till, från och inom EU i utsläppshandeln. Av de utsläpp som omfattas av utsläppshandel svarar flyget för knappt 10 procent.

För varje ton koldioxid (egentligen ton koldioxidekvivalent, CO_{2eq})[12] de stationära anläggningarna släpper ut, måste de till Kommissionen överlämna en utsläppsrätt (EUA, European Emission Allowance), annars hotar dryga böter (100 euro per ton). Flygbolagen kan lämna in ”reguljära” utsläppsrätter (EUA) motsvarande sina koldioxidutsläpp, men de kan också utnyttja speciella luftfartsutsläppsrätter (EUAA, European Aviation Emission Allowance) som tilldelas flygsektorn och som enbart får användas för utsläpp från luftfarten.

Utsläppsbubblan

Kommissionen utfärdar varje år nya utsläppsrätter. Antalet nya utsläppsrätter som emitteras sjunker successivt. 2013, första året med den nya politiken, utfärdades knappt 2,1 miljarder nya utsläppsrätter avsedda för s.k. stationära anläggningar (EUA).[13] Detta antal minskas därefter varje år med drygt 38 miljoner.[14],[15] Om nuvarande lagstiftning fortsätter att gälla kommer tillförseln av nya utsläppsrätter att helt upphöra från och med 2068. 2013–2067 kommer det (om nuvarande lagstiftning inte ändras) totalt att utfärdas knappt 58 miljarder utsläppsrätter (EUA).

Vid början av 2013 återstod ca 1,8 miljarder ”gamla” utsläppsrätter som utfärdades under den tidigare handelsperioden 2008 – 2012, men

---

10 2013–2016 omfattas endast flygsträckor inom EU (+ Island, Liechtenstein och Norge) av utsläppshandeln.

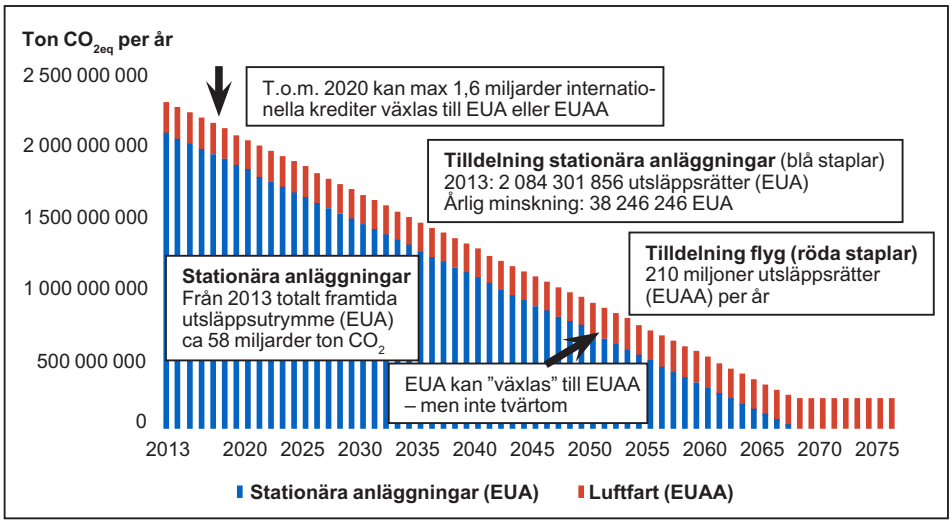
11 Trends and projections in Europe 2013. EEA Report No 10/2013

12 CO_2eq = koldioxidekvivalent. I utsläppshandeln ingår inte bara koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen utan även ytterligare några gaser som förstärker växthuseffekten. CO_2-ekvivalenter är en gemensam måttenhet som gör att det går att jämföra klimatpåverkan från olika växthusgaser. 1 kg metan (CH_4) = 21 kg CO_2-ekvivalenter, 1 kg lustgas (N_2O) = 310 kg CO_2-ekvivalenter (enligt IPCC:s riktlinjer).

13 2 084 301 856 för att vara exakt. Se kommissionens beslut 2013/448/EU (artikel 3/artikel 1)

14 38 246 246. Se kommissionens beslut 2013/448/EU (skäl 21)

15 Under perioden 2014–2020 gäller speciella regler (”backloading”) som innebär att vissa av de utsläppsrätter som skulle ha sålts på auktion 2014–2016 i stället kommer att säljas först 2019–2020. Förhoppningen är att på så sätt driva upp priset på utsläppsrätter under de närmaste åren. Justeringen betyder att utfärdandet av nya utsläppsrätter blir lägre än planerat 2014–16 och högre än planerat 2019–2020. Det totala antal nya utsläppsrätter som utfärdas 2013–2020 påverkas inte. Se kommissionens förordning 176/2014.



Till s.k. stationära anläggningar kommer från 2013 och fram till 2067 knappt 58 miljarder "reguljära" utsläppsrätter (EUA) att utfärdas. Därtill utfärdas varje år 210 miljoner speciella "luftfartsutsläppsrätter" (EUAA). EUA kan växlas till EUAA, men inte tvärtom. Dessutom kan systemet t.o.m. 2020 tillföras ytterligare högst 1,6 miljarder EUA i form av s.k. internationella utsläppskrediter. EU-ledarnas överenskommelse i oktober minskar "bubblan" från 58 till 49 miljarder utsläppsrätter (EUA) och stoppar inflödet av utsläppskrediter.

som då ännu inte hade lämnats till kommissionen. Överskottet bestod dels av "reguljära" utsläppsrätter som inte utnyttjats, men också av s.k. internationella utsläppsminskningskrediter.

Fram till 2020 kan (med nuvarande regler) maximalt ca 1,6 miljarder utsläppsrätter i form av s.k. internationella utsläppsminskningskrediter tillföras systemet.[16] Dessa krediter genereras i första hand av utsläppsbegränsande åtgärder utanför EU, i länder som är anslutna till Kyotoprotokollet, men som inte har något åtagande att begränsa sina utsläpp. Om man i t.ex. Kina bygger och tar i drift ett vindkraftverk kan detta under vissa förutsättningar ge rätt att utfärda en internationell utsläppskredit. Krediterna kallas ERU (Emission Reduction Unit) eller CER (Certified Emission Reduction)[17] och kan sedan 2013 rakt av växlas in i systemet – den som lämnar in en ERU eller en CER får tillbaka en EUA eller en EUAA.[18]

Systemet med att acceptera internationella krediter inom EU:s klimatlagstiftning har varit mycket omdiskuterat och ifrågasatt. Reglerna stramades därför upp kraftigt från 2013, och i det beslut om EU:s klimatpolitik fram till 2030 som EU:s stats- och regeringschefer i oktober 2014 enades om, stoppas inflödet av internationella krediter i utsläppshandelssystemet helt fr.o.m. 2021.[19] Fram t.o.m. 2012 hade drygt 1 miljard internationella krediter överlämnats till kommissionen. Om tillförseln fr.o.m. 2021 helt stryps betyder det att ytterligare högst 5–600 miljoner internationella utsläppskrediter kan tillföras handelssystemet och på så sätt utvidga utsläppsbubblan.

---

16 Se http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf
17 ERU är utsläppsminskningsenheterna från JI-projekt, dvs. projekt i länder med åtaganden om utsläppsbegränsningar enligt Kyotoprotokollet, CER heter utsläppsminskningsenheterna från CDM-projekt, dvs. projekt i länder utan sådana åtaganden.
18 http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2014050201_en.htm
19 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf

Adderar man dessa siffror – 58 + 1,8 + 0,6 miljarder utsläppsrätter – får man fram att de fasta anläggningar som ingår i utsläppshandeln från 2013 och för all framtid därefter maximalt kan släppa ut högst ca 60,4 miljarder ton växthusgaser (förutsatt att nuvarande lagstiftning inte ändras!).

Detta är EU:s utsläppsbubbla – 60,4 miljarder utsläppsrätter.

För utsläpp under 2013 och 2014 har de deltagande företagen dock redan förbrukat totalt knappt 4 miljarder utsläppsrätter, dvs. från 2015 och framåt återstår av utsläppsbubblan ett utsläppsutrymme på ca 56,5 miljarder utsläppsrätter.[20] För varje utsläppsrätt som lämnas in eller på annat sätt annulleras, krymper det återstående utsläppsutrymmet.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

Inom EU: Driv på så att den krympning av utsläppsbubblan EU:s stats- och regeringschefer ställde sig bakom i oktober 2014 verkligen genomförs och helst skärps. Stöd även förslaget att från 2021 stoppa tillflödet av internationella utsläppsminskningskrediter.

Fördelningen av utsläppsrätter

Under perioden 2008–2012 fördelades utsläppsrätterna genom att varje medlemsland tilldelades ett visst antal utsläppsrätter. Respektive land kunde därefter fördela utsläppsrätter till de berörda anläggningarna inom sitt territorium i enlighet med EU-gemensamma, men inte särskilt restriktiva regler (flyget fördes in i systemet först 2012). Huvuddelen av utsläppsrätterna delades ut gratis, men ca 5 procent såldes av staterna på auktion. En del av utsläppsrätterna – både de som tilldelats gratis och de som köpts på auktion – såldes därefter vidare på börsen.

Från 2013 har, som nämnts, systemet förändrats radikalt. Bl.a. fördelas numera alla utsläppsrätter av kommissionen, utan egentlig inblandning från medlemsstaterna. Gratistilldelningen har samtidigt minskat kraftigt och i stället auktioneras en för varje år allt större del av utsläppsrätterna ut till den som är villig att betala bäst. 2013 auktionerades 40 procent av de nya utsläppsrätterna, medan resten – 60 procent – delades ut gratis på basis av branschvisa ”riktmärken” där tilldelningen inte (som tidigare var vanligt) baserades på hur stora utsläpp anläggningarna tidigare haft (”grandfathering”), utan på hur mycket stål eller cement eller fjärrvärme etc. anläggningen producerat per år.

Gratistilldelningen kommer successivt att minska (det gäller framför allt fjärrvärmen). I den variant av utsläppshandelsdirektivet som antogs 2008 och ännu gäller utrycks en ambition att fr.o.m. 2027 helt slopa gratistilldelningen och att därefter alla nya utsläppsrätter ska säljas på auktion. Sedan 2013 är all elproduktion undantagen från gratistilldelning, med undantag för anläggningar i vissa länder i tidigare Östeuropa som

20 I och med EU-ledarnas överenskommelse i oktober 2014 minskas ”bubblan” med ytterligare 9 miljarder utsläppsrätter.

får fortsatt gratistilldelning t.o.m. 2020. I och med omläggningen 2013 tillkom dessutom ytterligare några typer av anläggningar som tidigare inte omfattats av utsläppshandel men nu tilldelas gratis utsläppsrätter. Det gäller bl.a. vissa metallsmältverk och avfallsförbränningsanläggningar.

I den överenskommelse EU:s stats- och regeringschefer ställde sig bakom i oktober 2014 sägs i oklara ordalag att gratistilldelning i viss mån ska kunna fortsätta. Kraftverk i Rumänien och Bulgarien utlovas fortsatt en viss gratistilldelning fram till 2030.[21]

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING
Inom EU: Bortsett från löftet till Rumänien och Bulgarien – acceptera ingen gratistilldelning av utsläppsrätter efter 2027.

Flyget i utsläppshandeln

Utöver de s.k. stationära anläggningarna tilldelas även ca 900 flygoperatörer inom EU varje år 210 miljoner särskilda ”luftfartsutsläppsrätter” (EUAA, European Aviation Allowance).[22] Denna volym, 210 miljoner ton, utgör 95 procent av de genomsnittliga utsläppen 2004–2006 för den flygtrafik som berörs. Någon bortre gräns för hur länge Kommissionen årligen kommer att utfärda detta antal EUAA finns inte. 210 miljoner ton definierar därmed (i princip) ett tak för hur stora koldioxidutsläpp flyget inom, till och från EU (plus Island, Liechtenstein och Norge) långsiktigt tillåts orsaka per år.[23]

Huvuddelen (82 %) av de EUAA som utfärdas fördelas till flygbolagen på basis av deras tidigare utsläpp, en mindre del (15 %) säljs på auktion.[24] I stället för de särskilda luftfartsutsläppsrätterna EUAA, kan flygbolagen dock köpa och lämna in ”reguljära” utsläppsrätter (EUA) eller, i viss mån, internationella utsläppskrediter för att täcka sina utsläpp av koldioxid. Luftfarten kan således även långsiktigt (åtminstone under en övergångsperiod) öka sina koldioxidutsläpp över nivån 210 miljoner ton per år genom att utöver tilldelningen av EUAA även köpa EUA, medan de stationära anläggningarna inom systemet är helt hänvisade till EUA. En ökad flygtrafik minskar därmed utrymmet för koldioxidutsläpp från energianläggningar, tung industri m.m.

Som ett led i det internationella förhandlingsspelet om flygets klimatpåverkan har unionen under perioden 2013–16 infört specialregler. Resten av världen har mer eller mindre accepterat att även deras flygbolag måste delta i EU:s utsläppshandel så länge det rör sig om flygningar inom

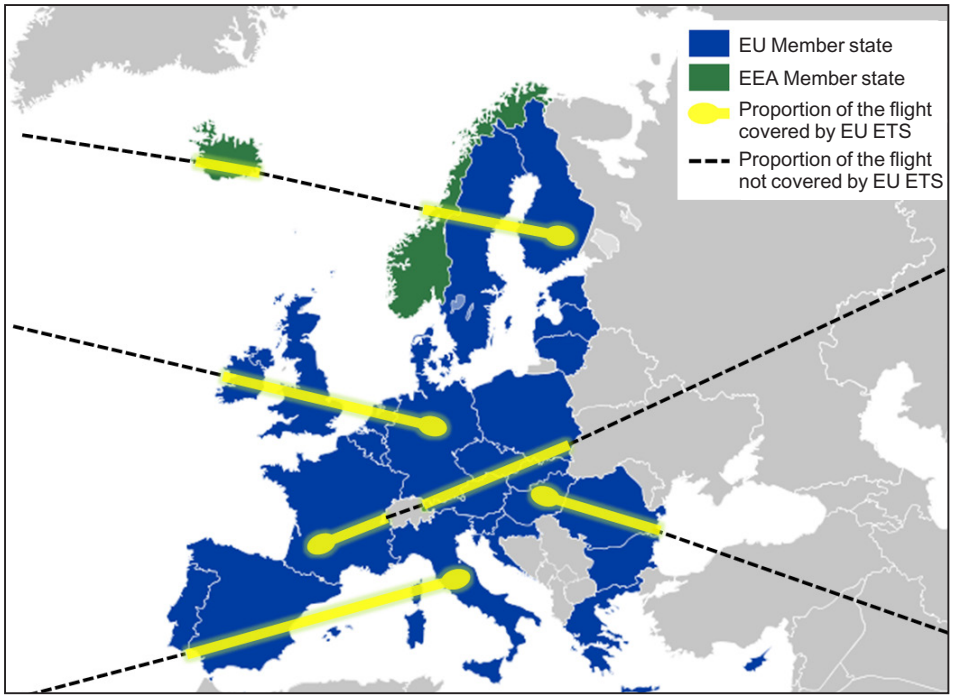
---

21 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf I punkten 2.5 i dokumentet anges att energianläggningar i länder med en BNP per capita under 60 % av EU-genomsnittet 2013 ska erhålla viss gratistilldelning till energisektorn ända till 2030. Enligt EU:s statistikbyrå, Eurostat, var Bulgarien och Rumänien de enda EU-länder som 2013 hade en BNP per capita under 60 % av genomsnittet. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114

22 Se http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/docs/eea_20072011_en.pdf

23 Det exakta antal EUAA som årligen utfärdas är 210 349 264.

24 Övriga 3 % är avsatta till en särskild reserv att tilldelas nystartade flygoperatörer.



Enligt utsläppshandelsdirektivet ska utsläppen från hela flygsträckorna till och från flygplatser inom EU (plus Island, Liechtenstein och Norge) omfattas av utsläppshandeln (prickad, svart linje + gul linje). Under perioden 2013–2016 ingår dock endast de koldioxidutsläpp flygplanen orsakar inom de berörda ländernas luftrum (gul linje).

EU. Det omvärlden inte kunnat svälja är att även flygningar till och från EU:s flygplatser med mål och start utanför unionen, dvs. flygsträckor som ligger utanför unionens luftrum, ska omfattas.[25] För att gå kritikerna till mötes har EU beslutat att utsläppshandeln under åren 2013–2016 endast ska omfatta den del av flygsträckan som sker inom EU:s luftrum (se karta ovan). Denna specialregel innebär att antalet nya EUAA som årligen utfärdas för dessa fyra år minskas från 210 till 36 miljoner.[26]

Specialregeln är kopplad till det möte FN:s luftfartsorganisation ICAO ska hålla 2016. Vid detta möte har ICAO:s medlemmar lovat att fatta beslut om ett globalt, obligatoriskt system som fr.o.m. 2020 ska reglera och minska flygets utsläpp av växthusgaser. Uppnår man ett sådant avtal har EU lovat att ändra reglerna för utsläppshandeln och anpassa dem till det nya globala avtalet – blir avtalet starkt kanske rentav upphäva lagstiftningen. Blir det *inte* något globalt avtal börjar i stället den grundläggande lagstiftningen automatiskt åter att gälla fr.o.m. 2017, dvs. då inkluderas åter utsläpp från alla flygsträckor mellan EU och resten av världen i handeln och den årliga ”luftfartsbubblan” växer åter till 210 miljoner ton.

En viktig komplikation som nuvarande regelverk inte hanterar är att flygets klimatpåverkan är åtminstone dubbelt så stor som den effekt utsläppen av koldioxid orsakar. Utöver koldioxid släpper flygplanen även ut vattenånga, kväveoxider, partiklar m.m. och när dessa utsläpp äger rum på 10 000 meters höjd eller så, har de stark påverkan på klimatet. Vissa

25 I USA finns rentav en lag som förbjuder amerikanska flygbolag att följa den del av utsläppshandelsdirektivet som gäller flyget. Se http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/163-november-2012/1659-obama-signs-qeu-emissions-trading-prohibtionq-measure-1129

26 http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/links_en.htm

utsläpp försvårar för solenergin att nå atmosfären och dämpar på så sätt klimatpåverkan, men i huvudsak förstärker utsläppen växthuseffekten.

I motsats till koldioxidutsläppen – som klingar av långsamt och kommer att bidra till att förstärka växthuseffekten under lång tid – har övriga utsläpp i de flesta fall kortvariga effekter. I vissa fall – det gäller särskilt utsläppens betydelse för bildning av cirrusmoln – är kunskapen mycket ofullständig.

Sammantaget är dock den aktuella vetenskapliga ståndpunkten att av flygets totala klimatpåverkan orsakas högst hälften av koldioxidutsläppen, resten, dvs. minst hälften, av övriga utsläpp.[27]

Denna övriga klimatpåverkan från flyget omfattas inte av utsläppshandeln. Att flygbranschen kan utnyttja ”reguljära” utsläppsrätter (EUA) för att uppfylla utsläppshandelns krav kan därför få den bisarra effekten att om ett kraftbolag säljer en EUA till ett flygbolag så kommer klimatpåverkan att bli dubbelt så stor som om kraftbolaget själv hade utnyttjat utsläppsrätten för att täcka utsläpp från t.ex. koleldning.

Det är tveksamt om denna ”snedeffekt” kan lösas inom ramen för utsläppshandeln. En simpel lösning vore att helt enkelt kräva att luftfarten redovisar två utsläppsrätter per utsläppt ton koldioxid. För användningen av förnybara flygbränslen borde flygbolagen enligt motsvarande resonemang tvingas lämna in en utsläppsrätt per ton utsläppt koldioxid.

Flyget är även i en rad andra avseenden gynnat. Flygbränsle är således befriat från såväl energi- som koldioxidskatt. Utrikesbiljetter är dessutom undantagna från moms. Kommissionen har under lång tid utan framgång försökt undanröja bägge dessa indirekta subventioner.

För att kompensera för momsbefrielsen införde Storbritannien redan 1994 en ”Air Passenger Duty”, APD, en skatt per passagerare, differentierad efter flygklass och -sträcka. Liknande skatter finns för närvarande även i Frankrike, Italien, Tyskland och Österrike. Totalt omfattas knappt 60 procent av alla flygningar från flygplatser inom EU av någon form av passagerarskatt.[28] Danmark, Irland och Nederländerna har tidigare tagit ut passagerarskatt på flygpassagerare men gör det inte längre.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

Inom FN/EU: Verka för ett globalt klimatavtal om flyget, men om det misslyckas – säkra att flyg till och från EU åter inkluderas i utsläppshandeln. Kräv att luftfarten lämnar in två utsläppsrätter för varje ton koldioxid man släppt ut, för utsläpp från förnybart flygbränsle en utsläppsrätt per ton koldioxid.

På hemmaplan: Som kompensation för flygets momsbefrielse – inför (liksom Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Österrike m.fl. redan gjort) en passageraravgift på internationella flygresor.

---

27 http://elib.dlr.de/59761/1/lee.pdf

28 Varav Frankrike 18 %, Tyskland 15 %, Storbritannien 13 %, Italien 9 % och Österrike 2 %. https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/facts-and-figures/statfor/business-aviation-europe-2012.pdf och http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/2011%2005%20T%20E%20Response%20to%20VAT%20Consultation%20Final.pdf

Auktioneringen av utsläppsrätter

Auktioneringen av utsläppsrätter sköts formellt av medlemsstaterna. Den andel av utsläppsrätterna som ska auktioneras ut fördelas mellan länderna i förhållande till deras respektive utsläpp 2005–2007 från de branscher som omfattas av systemet. Några länder (Polen, Storbritannien och Tyskland) säljer sina utsläppsrätter vid separata auktioner, men de flesta medlemsstater har gått samman och auktionerar ut sina utsläppsrätter ”i klump” via den tyska börsen EEX.

Auktionsintäkterna fördelas i förhållande till den tilldelning respektive land fått. De länder som säljer utsläppsrätter gemensamt svarar för 58 procent av den auktionerade volymen, Sveriges andel är 0,68 procent. Av de totala auktionsintäkterna tillfaller därför 0,68 procent svenska staten. Under 2013 auktionerades totalt drygt 800 miljoner utsläppsrätter ut, varav den svenska andelen var ca 5,5 miljoner. Försäljningen gav en intäkt till den svenska statskassan på 308,5 miljoner kronor.[29]

I takt med att gratistilldelningen sjunker kommer antalet utsläppsrätter som auktioneras att stiga ända tills samtliga nya utsläppsrätter (enligt gällande planer från 2028) fördelas via auktion. Därefter kommer antalet utsläppsrätter som säljs på auktion (med gällande lagstiftning) att minska med drygt 38 miljoner per år fram till 2067 varefter både auktioneringen och tillförseln av nya utsläppsrätter för stationära anläggningar (EUA) upphör.

I de regler som gäller för det årliga utfärdandet av de särskilda utsläppsrätterna för luftfart (EUAA) saknas, som nämnts, en motsvarande bortre tidsgräns.

Enligt det ramverk för klimatpolitiken EU-ledarna enades om i oktober 2014 kommer de 15 medlemsstater som 2013 hade en BNP per capita lägre än 90 procent av EU-snittet att först tilldelas 10 procent av de utsläppsrätter som ska auktioneras. Den återstående delen kommer därefter att fördelas i förhållande till ländernas tidigare utsläpp från verksamheter inom utsläppshandeln.[30]

Justeringar av utsläppsbubblan

EU:s utsläppsbubbla ser i sin grundform ut enligt den översta figuren nedan.

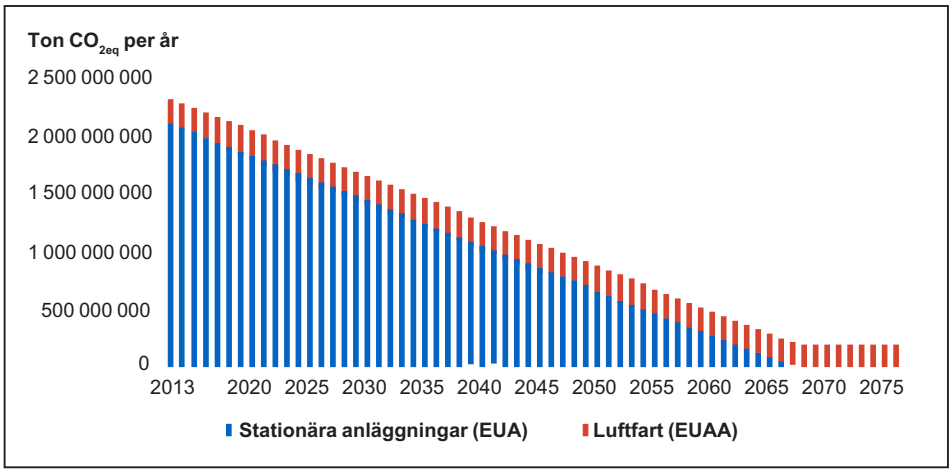
Två beslut har förändrat utformningen på kort sikt (se den nedre figuren):

1. Under perioden 2013–2016 ingår endast den del av flygets koldioxidutsläpp som sker i de deltagande ländernas luftrum, däremot inte utsläpp från flygningar mellan EU-flygplatser och flygplatser utanför EU. Tilldelningen av utsläppsrätter för flyget minskas därför tillfälligt från 210 till 36 miljoner ”luftfartsutsläppsrätter” (EUAA) per år.
2. En del av de ”reguljära” utsläppsrätter (EUA) som skulle ha sålts på auktion 2014–2016 kommer att säljas först 2019–2020, s.k. ”backloading”.

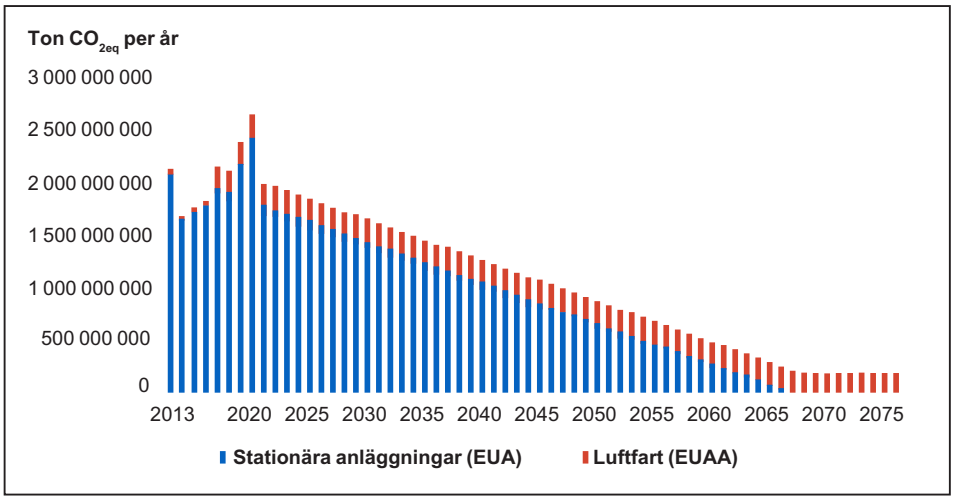
---

29 Riksgälden. Årsredovisning 2013.

30 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf



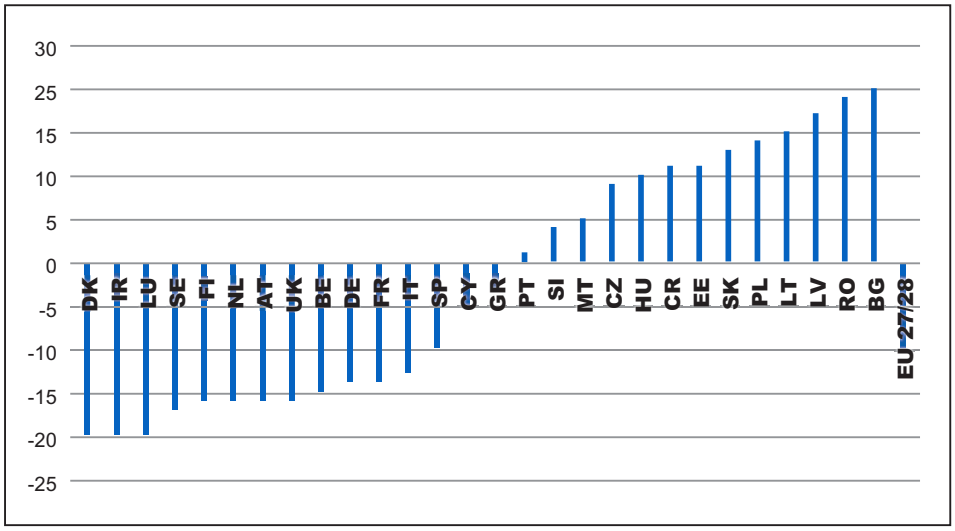
Antalet utfärdade nya utsläppsrätter per år enligt utsläppshandelsdirektivets grundregler.



Antalet utsläppsrätter som kommer att utfärdas per år efter beslutet om ”backloading” (=en del av de nya utsläppsrätterna för 2014–2016 utfärdas först 2019–2020) och det tillfälliga undantaget för flyg till/från EU 2013–2016.

DEN HÅRDA KLIMATPOLITIKEN II

Ansvarsfördelningsbeslutet (”Effort-Sharing Decision”, ESD)



Ansvarsfördelningsbeslutet (Effort-Sharing Decision, ESD) i sammanfattning: Hur stora utsläpp utanför utsläppshandeln som tillåts från respektive medlemsland 2020 jämfört med 2005 (räknat i procent).

Av de totala, markbaserade utsläppen av växthusgaser inom EU omfattade utsläppshandeln 2013 ca 43 procent. Huvuddelen, ca 57 procent, sker utanför utsläppshandeln – ”non-ETS”. Dessa utsläpp regleras av det s.k. ansvarsfördelningsbeslutet – ”Effort Sharing Decision”, ESD.[31] Stora utsläppskällor som omfattas av ESD är bl.a. alla landtransporter (väg- och spårtrafik), småskalig uppvärmning, lätt industri samt från jordbruket utsläppen av metan (CH_4) och dikväveoxid (N_2O, ”lustgas”). Även vissa industriutsläpp av andra växthusgaser än koldioxid omfattas.

För dessa sektorer har var och en av EU:s 28 medlemsstater för vart och ett av åren 2013–2020 tilldelats ett specificerat utsläppsutrymme. För de ekonomiskt mera välmående länderna i Västeuropa minskar detta utrymme år från år fram till 2020, som mest till en nivå 20 procent under landets ESD-utsläpp 2005. För de fattigare medlemsstaterna i gamla Östeuropa tillåts utsläppen tvärtom öka med upp till 20 procent fram till 2020 (se diagram ovan).

Minskningsåtagandena är baserade på respektive lands bruttonationalprodukt (BNP) per capita 2005, vilket förklarar varför kraven är störst (minus 20 procent) på Danmark, Irland och Luxemburg liksom varför Rumänien och Bulgarien till 2020 tvärtom tillåts öka sina ESD-utsläpp med 19 resp. 20 procent jämfört med nivån 2005. Sammantaget innebär kraven att ESD-utsläppen från hela unionen 2020 ska vara minst 10 procent lägre än de var 2005.

Medlemsstater som släpper ut *mera* än vad ESD kräver kan ”neutralisera” sina överskjutande utsläpp antingen genom att köpa utrymme från en annan medlemsstat som lyckats pressa ned ESD-utsläppen under den

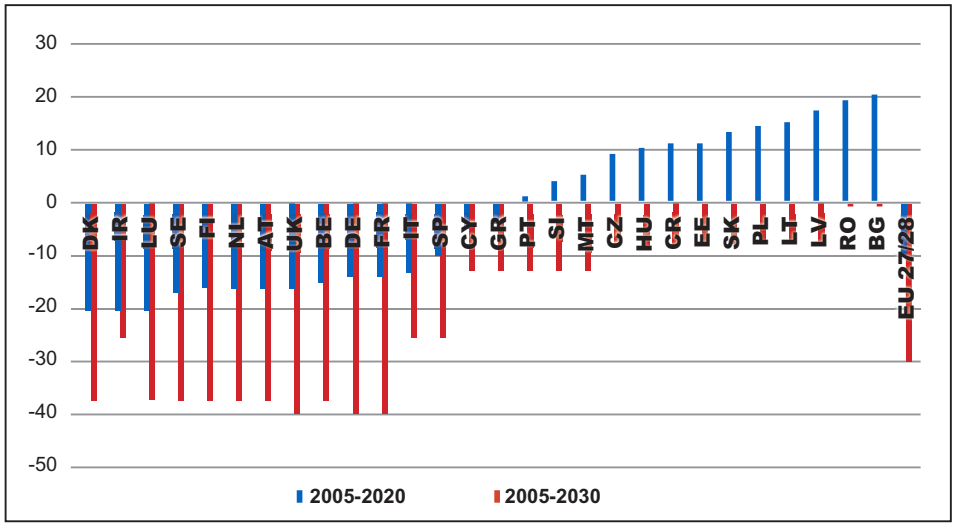
31 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009D0406-20130701&rid=1

tillåtna nivån, eller genom att (med vissa begränsningar) köpa internationella utsläppskrediter.

Generellt får medlemsstaterna varje år använda internationella krediter motsvarande högst 3 procent av sina ESD-utsläpp 2005 för att uppfylla beslutets krav. Vissa länder, bl.a. Sverige, får därutöver utnyttja ytterligare krediter från *"de minst utvecklade länderna och små ö-stater under utveckling"* motsvarande en procent av utsläppen 2005. De regler för internationella utsläppskrediter som finns i ESD är inte koordinerade eller villkorade till användningen av internationella krediter inom den reguljära utsläppshandeln, ETS.

Ett medlemsland som släpper ut *mindre* än ESD kräver, kan sälja upp till fem procent av den tilldelning landet fått för respektive år 2013–2020 till något annat medlemsland.

I det beslut EU:s stats- och regeringschefer enades om i oktober 2014 sägs att utsläppen från ESD-sektorn 2030 ska vara 30 procent lägre än 2005. 2030 ska utsläppen i alla länder vara 0–40 procent lägre än de var 2005, dvs. i praktiken måste sannolikt alla länder sänka sina utsläpp mellan 2020 och 2030. I ett icke-officiellt diskussionsunderlag, som läckte ut från förhandlingarna i augusti 2014, fördelas utsläppsåtagandena enligt figuren nedan.



Förslag till begränsning av klimatgasutsläppen utanför utsläppshandeln (räknat i procent) i EU:s medlemsstater 2005–2020 (nuvarande lagstiftning) resp. 2005–2030 enligt ett inofficiellt förslag.

I uppgörelsen mellan de politiska ledarna från oktober 2014 sägs i allmänna ordalag att det ska bli lättare för EU:s medlemsländer att handla utsläppsutrymme med varandra i syfte att klara lagstiftningens krav. Konkret kommer länder som inte når kraven i ESD att ges möjlighet att i stället köpa och lämna in reguljära utsläppsrätter från utsläppshandelssystemet för att kompensera för sina alltför höga utsläpp utanför utsläppshandeln. De länder där detta är mest aktuellt är Luxemburg, Irland, Belgien och Österrike.[32] Beträffande internationella utsläppskrediter sägs att EU:s samlade utsläppsmål om en minskning 1990-2030 med 40 procent ska

32 Trends and projections 2014, sid 54.

nås ”domestic”, dvs. utan användning av internationella utsläppskrediter. Detta bör rimligen även gälla ESD-målet om en minskning med 30 procent 2005–2030.

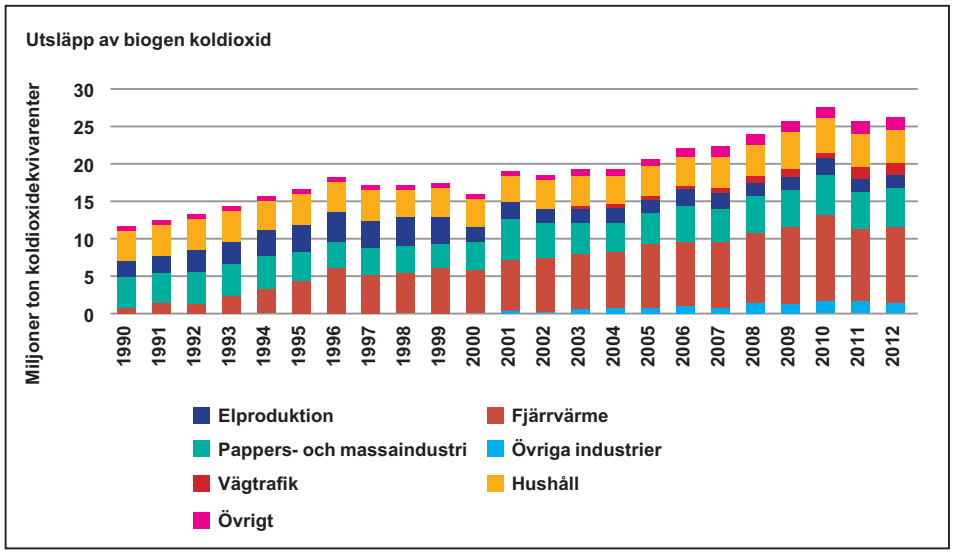
FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
Inom EU: Säkra att utsläppsutrymmet under ansvarsfördelningsbeslutet (Effort-Sharing Decision, ESD) till 2030 blir minst 30 procent mindre än utsläppen var 2005. Var öppen för att med lock och pock, mutor, hot och flexibilitet få med även länder i tidigare Österuropa. Säkra att möjligheten för medlemsländerna att uppfylla kraven med hjälp av internationella utsläppskrediter från 2020 stoppas.

DEN HÅRDA MILJÖPOLITIKEN III

Hur stimulera kolsänkor i landskapet?

Användningen av biobränslen i Sverige har under lång tid ökat. Stora användare är fjärrvärmesystemet, skogsindustrin och enskilda hushåll. Under senare år har även transportsektorns användning växt.

Ibland brukar diagram över den ökade biobränsleanvändningen få illustrera arbetet för att minska utsläppen. Det är sant att man genom att elda biobränslen kan minska användningen av fossila bränslen. Men att elda med biobränslen i stället för fossila bränslen minskar inte utsläppen. Att utvinna en kWh värme ur biobränslen leder till utsläpp av koldioxid på samma sätt som eldning av kol och olja leder till koldioxidutsläpp. Att byta från fossila bränslen till förnybara bränslen minskar således inte i sig koldioxidutsläppen. Däremot innebär biobränsleeldning inte att nytt kol tillförs biosfären, vilket blir effekten när man utvinner och eldar fossila bränslen.



Svensk biobränsleanvändning tillför varje år ca 25 miljoner ton ”biogen” koldioxid till atmosfären. Till skillnad från koldioxid från förbränning av fossila bränslen innebär dock biobränsleanvändningen inte något ytterligare tillflöde av kol till biosfären.[33]

Klimatnyttan från skogen uppkommer i första hand när träd och växter tillväxer genom att fånga in koldioxid och lagra det i sin vävnad (eller på och strax under markytan). Ju större skillnaden är mellan skogens virkestillväxt och uttaget av virke, desto större blir skogens klimatnytta. Strävan måste således vara att ersätta en så liten andel av de fossila bränslena som möjligt med biobränslen, hålla nere avverkningarna och i stället låta skogens kollager växa.

Genom att den inhemska användningen av biobränslen hålls nere ökas samtidigt utrymmet för annan användning av virket, t.ex. för byggnadsändamål, vilket innebär att kolet i virket låses och inte, via t.ex. förruttnelse eller förbränning, omvandlas till koldioxid.

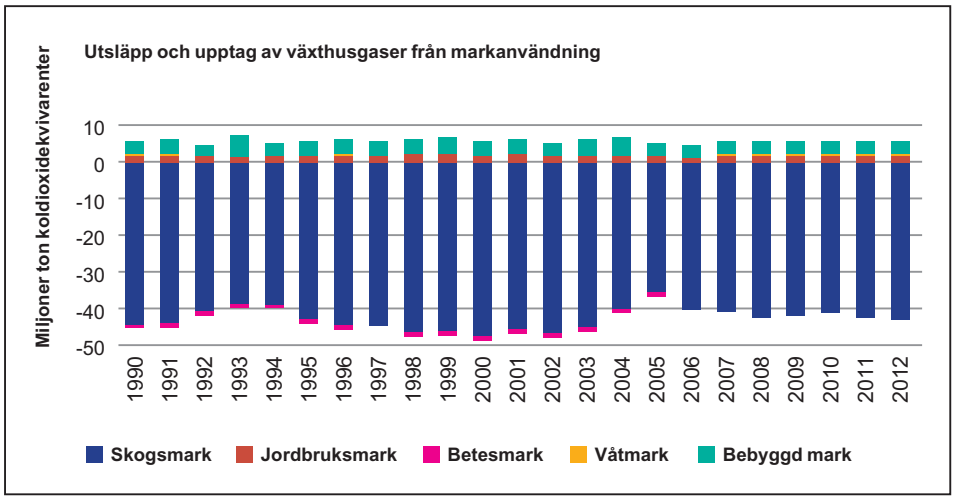
I det svenska landskapet finns lagrat otroliga mängder kol. Kolförrådet

33 National Inventory Report Sweden 2014. Detaljerade dataunderlag och diagram.

i den svenska skogsmarken beräknas till 3 miljarder ton, varav 2/3 finns i marken, 1/3 i träden.[34] Sedan 1920-talet har virkesförrådet i de svenska skogarna mer eller mindre kontinuerligt ökat och är i dag dubbelt så stort som för 80–90 år sedan. Denna kolinlagring har kunnat ske samtidigt som avverkningarna stadigt har ökat och nått rekordnivåer. En förklaring är att skogsarealen ökat (genom nedläggning av jordbruksmark, utdikning av våtmarker m.m.), en annan nya skogsbruksmetoder som ökat virkestillväxten.

Så länge skogstillväxten är större än avverkningarna fungerar den svenska skogen som en kolsänka som minskar atmosfärens halt av koldioxid. Under lång tid har den svenska skogsmarken lagrat in kring 30–40 miljoner ton koldioxid per år, dvs. nästan i klass med de nuvarande utsläppen. Även betesmarken fungerar i huvudsak som en kolsänka.

Att exakt mäta det totala kolutbytet mellan atmosfären, marken och vegetationen är omöjligt. All statistik i ämnet bygger på modellberäkningar. 2013 fastställdes ett nytt EU-direktiv för hur dessa beräkningar ska gå till i EU-länderna.[35] Direktivet bygger på de regler som utvecklats inom FN:s klimatkonvention, senast i samband med klimatkonferensen i Durban 2011. I och med reglerna blir EU:s medlemsstater skyldiga att mäta, beräkna och redovisa nettoutsläpp från jord- och skogsbruk.



Inlagringen av koldioxid i det svenska landskapet är betydligt större än utflödet – med avdrag för läckage från jordbruksmark och bebyggd mark blir nettot kring 35 miljoner ton CO_2 per år.[36]

Sammantaget visar alla mätmodeller på stora överskott både för Sverige och för EU som helhet (enstaka länder, som t.ex. Polen, avviker).[37] Skogen breder ut sig på jordbruksmarkens bekostnad och virkestillväxten är större än avverkningarna.

Från klimatsynpunkt är det angeläget att förstärka denna utveckling. Ur ett kortsiktigt perspektiv måste prioritet ett vara att minska använd-

34 Kolet, klimatet och skogen. Så funkar det. Mistra, 2007.
35 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0529&from=EN
36 National Inventory Report Sweden 2014. Detaljerade dataunderlag och diagram.
37 http://nationalekonomi.se/filer/pdf/41-3-imgkeml.pdf

ningen av fossil energi och därmed tillförseln av fossilt kol till biosfären, men ur ett mera långsiktigt perspektiv blir det minst lika angeläget att maximera nettoinlagringen av kol i landskapet (och i träkonstruktioner).

Kolbalansen i landskapet ligger i huvudsak utanför alla klimatåtaganden, det gäller både inom FN-konventionen, inom EU och i den nationella politiken. Först i och med EU:s nya direktiv om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser håller man stegvis på att skapa en grund för en EU-reglering.

I sitt förslag till energi- och klimatpolitik fram till 2030 från januari 2014 föreslog kommissionen att de utsläpp från jordbruket som f.n. omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet (andra växthusgasutsläpp än koldioxid från gödselhantering, kreatur och markanvändning) i stället ska hanteras tillsammans med de övriga samlade utsläppen från markanvändning (”LULUCF”= Land-Use, Land-Use Change and Forestry) i en ny kategori, förkortad AFOLU (Agriculture, Forestry and Land-Use). AFOLU-utsläppen skulle antingen i sin helhet föras in under ansvarsfördelningsbeslutet, eller samlas till ett tredje ben för den ”hårda klimatpolitiken” (vid sidan om de utsläpp som omfattas av utsläppshandelsdirektivet respektive ansvarsfördelningsbeslutet).[38] I den överenskommelse EU-ledarna slöt i oktober 2014 efterlyser man förslag från kommissionen om hur man senast 2020 kan inkludera LULUCF i EU:s politik för utsläppsbegränsningar.[39]Med tanke på den potential att motverka klimatförändringar som ligger i en ökad kolinlagring, är det viktigt att Sverige utvecklar en politik för att stärka kolsänkorna. En åtgärd som diskuteras i Naturvårdsverkets rapport ”Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050”[40] är att öka arealen skogsmark som undantas från skogsbruk (inkl. avverkning), en åtgärd som samtidigt krävs för att uppfylla miljömålet om biologisk mångfald[41]. Andra tänkbara åtgärder är att ändra skogsvårdslagstiftningen så att den genomsnittliga avverkningsåldern för träd höjs, samt att öka användningen av trä som byggnadsmaterial.

Naturvårdsverket pekar i sin 2050-rapport också på att den teknik för infångning och lagring av koldioxid (Carbon Capture and Sequestration, CCS) som hittills visat sig helt otillräcklig när det gäller att förhindra utsläpp från kolkraftverk m.m., skulle kunna göra stor nytta om den i stället används vid biobränsleeldade anläggningar. Att fånga in 80 procent av utsläppen från kolkraftverk är inte tillräckligt bra, men redan att fånga in 25 procent av koldioxidutsläppen vid en biobränsleeldad anläggning skulle innebära ”negativa” utsläpp och stor klimatnytta.

---

38 En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030. Se kommissionens meddelande 15/2014

39 http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/89/67/4706d500.pdf

40 http://www.naturvardsverket.se/fardplan2050

41 För att uppfylla de politiska målen för naturvård i skogen krävs dels betydligt bättre naturhänsyn i det reguljära skogsbruket, dels att andelen skyddad skog ökas från 4 till (beroende på del av landet) 9–16 procent av arealen. Se ”Minimera reservatsarealen”, Magnus Nilsson, Arena Idé 2013.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

Inom EU: Verka för att ge EU:s hårda klimatpolitik ett separat tredje ben för att säkra att markanvändningen inom unionen effektivt bidrar i klimatpolitiken, inte som ersättning för utsläppsbegränsningar utan för att förstärka klimatpolitiken. Verka för ökat stöd till utveckling av koldioxidlagring (CCS) för biobränsleanläggningar.

På hemmaplan: Höj genomsnittlig avverkningsålder inom skogsbruket. Skärp de obligatoriska naturhänsynen inom skogsbruket och skydda tillräckliga stora, lämpliga arealer skog för att nå de politiska målen om biologisk mångfald. Öka stödet till utveckling av CCS för biobränsleanläggningar. Gynna trä som byggnadsmateriel.

UTSLÄPPSBUBBLANS KONSEKVENSER

Som framgått är den utsläppsbubbla som gäller för stationära anläggningar fr.o.m. 2013 maximalt 60,4 miljarder ton (varav vid årsskiftet 2014/15 återstår ca 56,5 miljarder ton). Den paradoxala konsekvensen av denna konstruktion är att storleken på de framtida utsläppen från elproduktionen och den tunga industrin inom EU i princip redan är bestämd och faktiskt inte påverkas alls av om vi t.ex. behåller, bygger ut eller avvecklar kärnkraften. Oavsett vad som sker med den europeiska kärnkraften är utsläppsbubblan 60,4 miljoner utsläppsrätter, och de totalt möjliga utsläppen från de fasta anläggningarna inom utsläppshandeln därmed just 60,4 miljarder ton, detta alldeles oavsett om EU-länderna så skulle bestämma sig för att bygga ett helt pärlband av nya kärnkraftverk över kontinenten.

Trots vad som ofta påstås i debatten har därför Tysklands beslut att helt fasa ut sin kärnkraft ingen som helst påverkan på hur stora de samlade koldioxidutsläppen från verksamheter inom utsläppsbubblan (där bl.a. den tyska elproduktionen ingår) kommer att bli.[42] Att avvecklingen kan leda till att mera fossila bränslen utnyttjas för elproduktionen i Tyskland innebär förvisso att fossilbränsleanvändningen i just Tyskland – och därmed de utsläpp som kommer att hänföras till detta land – kan komma att öka, men ökar utsläppen ifrån tyska kraftverk måste utsläppen i andra anläggningar inom utsläppshandelssystemet i motsvarande mån minska.

De totala utsläppen från verksamheter inom systemet påverkas inte heller av om de utsläpp som görs härstammar från t.ex. kol, olja eller naturgas. Eldar man kraftverken med naturgas i stället för med kol kan fler kWh produceras inom utsläppsbubblan (eftersom naturgas leder till lägre koldioxidutsläpp per kWh än kol), men hur stora de totala utsläppen blir påverkas inte av vilka bränslen man använder.

På motsvarande sätt påverkas inte heller de totala koldioxidutsläppen av hur många vindkraftverk eller solpaneler vi sätter upp, hur stora satsningar på minskad elanvändning vi gör (se förbehållet under fotnot 42), huruvida svenska statens Vattenfall äger, bygger, driver, säljer eller stänger kolkraftverk inom EU, om vi som konsumenter väljer ”grön” el eller ”ful-el” eller om våra fjärrvärmeverk drivs med olja, naturgas, flis eller kol.

FÖR ATT UTSLÄPPEN INOM BUBBLAN SKA MINSKA KRÄVS ATT BUBBLAN KRYMPS, DVS. ATT TILLGÅNGEN PÅ UTSLÄPPSRÄTTER MINSKAS.

Att bygga ut annan kapacitet för elproduktion – vindkraft, solkraft, kärnkraft etc. – eller att hålla nere energianvändningen i den tunga industrin eller fastigheter som försörjs med fjärrvärme, är därför inte primärt ett sätt att sänka utsläppen utan ett sätt att anpassa samhället till ett läge där vi inte längre har tillgång till fossila bränslen.

Dessa åtgärder är därmed helt avgörande för att förhindra att omställningen bort från fossila bränslen och mot lägre utsläpp av växthusgaser leder

---

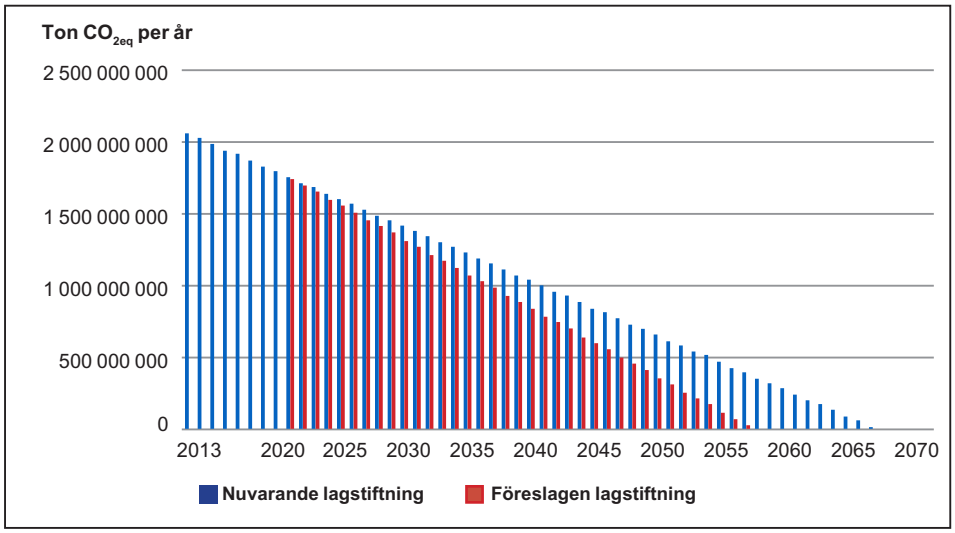
42 Något litet förbehåll skulle kunna göras för att kärnkraftsavvecklingen skulle kunna leda till högre priser på el och fjärrvärme, vilket i sin tur skulle kunna innebära att vissa nuvarande och/eller potentiella el- och fjärrvärmekonsumenter i stället väljer att värma sina hus med egen panna, eldad med kol, olja eller naturgas.

till problem med elförsörjningen eller till snabba, dramatiska höjningar av priset på utsläppsrätter och därmed även priset på elektricitet, värme och en lång rad produktionsprocesser inom industrin. Finns inte förnybar elproduktion klar eller om elanvändningen är alltför hög när kolkraftverken (på grund av stigande pris på utsläppsrätter) måste stängas, kan elsystemets stabilitet hotas med snabbt stigande elpriser som följd med potentiellt enorma effekter på industriproduktion, sysselsättning, välfärd etc.[43]

Hur den prisutveckling utfasningen av de fossila bränslena utlöser kommer att te sig, har samtidigt rimligen indirekt stor inverkan på i vilken mån politiska beslutsfattare är beredda att skärpa reglerna för utsläppshandel, dvs. krympa utsläppsbubblan. Hur väl den mjuka klimatpolitiken – satsningar på energieffektivisering, förnybar energi etc. – fungerar (liksom i vilken utsträckning kärnkraften avvecklas, behålls eller byggs ut) kan därmed också indirekt potentiellt ha mycket stor inverkan på i vilken mån klimatpolitiken skärps och därmed hur stora de totala utsläppen blir.

Så som utsläppsbubblan för närvarande är konstruerad har den ”mjuka” klimatpolitiken (t.ex. utbyggnad av förnybar elproduktion) dock paradoxalt nog ingen direkt effekt på hur stora utsläppen blir.

Att krympa utsläppsbubblan



Nuvarande lagstiftning innebär att från 2013 kommer ytterligare knappt 58 miljarder nya utsläppsrätter för stationära anläggningar (summan av de blå staplarna) att utfärdas. Det beslut EU:s stats- och regeringschefer ställde sig bakom i oktober 2014 innebär att detta antal minskas till 49 miljarder (röda staplar).

Utsläppsbubblan kan förändras och krympas. Ett sätt är att ändra den lagstiftning som reglerar utsläppshandeln, direktivet om utsläppshandel. I sitt beslut om ett nytt ramverk för energi- och klimatpolitiken från oktober 2014 enades EU:s stats- och regeringschefer om att bubblan ska krympas. Fr.o.m. 2021 kommer antalet nya utsläppsrätter som årligen utfärdas att trappas ned snabbare än enligt nuvarande lagstiftning. I stället för en

43 Samma förutsättningar gäller självfallet för utfasningen av kärnkraften.

minskning av det årliga utfärdandet av utsläppsrätter med 38 miljoner per år, kommer minskningen att bli drygt 48 miljoner utsläppsrätter per år.[44], [45]

Konsekvensen av denna till synes marginella justering är dramatisk. Den skulle innebära att det totala antalet utsläppsrätter (EUA) som utfärdas inom EU:s utsläppshandel från 2013 och framåt minskas från 58 till 49 miljarder, dvs. att den totala utsläppsbubblan krymps med 9 miljarder utsläppsrätter (motsvarar nästan två års totala utsläpp inom EU på nuvarande nivå). Den sista nya utsläppsrätten skulle därmed komma att utfärdas år 2057 i stället för år 2067 som är innebörden av gällande lagstiftning. Mot denna radikala reform har märkligt nog inga protester hörts. Hyllningarna från miljörörelsen har också uteblivit.

Ett helt annat sätt att krympa bubblan där både staten, enskilda företag och vi som individer kan agera är att annullera, ”skrota”, utsläppsrätter som man äger. Om en utsläppsrätt annulleras kan den inte längre utnyttjas av något industriföretag eller flygbolag för att uppfylla kraven i utsläppshandelssystemet, dvs. för varje outnyttjad utsläppsrätt som lämnas in till kommissionen för annullering krymper utsläppsbubblan med ett ton.

Nuvarande låga priser på utsläppsrätter gör att det just nu – och sannolikt under flera år framåt – är och kommer att vara extremt billigt att på detta sätt krympa utsläppsbubblan och därmed minska utsläppen.

Att skrota fjärrvärmens gratistilldelning av utsläppsrätter

En möjlighet att krympa utsläppsbubblan finns i de svenska fjärrvärmebolagen, flertalet ägda av svenska staten eller kommuner.

2008–2012 fördelades, som tidigare nämnts, utsläppsrätterna inom ETS av medlemsstaternas regeringar, bara någon procent såldes på auktion. I Sverige gick hela potten till industriföretagen i systemet. Fjärrvärmen fick inget och enbart för Värtaverket i Stockholm tvingades anläggningens ägare (Fortum Värme AB) därför under dessa år köpa utsläppsrätter för mer än en halv miljard kronor för att deras koldioxidutsläpp från i första hand koleldning inte skulle vara olagliga.

Sedan 2013 fördelas utsläppsrätterna i stället centralt av kommissionen. Trots att gratistilldelningen totalt sett minskat rejält (andelen som i stället auktioneras ut steg mellan 2012 och 2013 från 5 till 40 procent), har regeländringar lett till att gratistilldelningen till svenska anläggningar har ökat betydligt.

2012 delade de svenska anläggningar som ingår i utsläppshandeln på totalt 22,7 miljoner utsläppsrätter. 2013 hade denna siffra stigit till 28,7 miljoner.[46] Till en mindre del beror ökningen på att nya typer av industriverksamheter tillkommit, men mest på att svenska fjärrvärmeanläggningar (särskilt avfallspannor) starkt gynnas av de nya reglerna.

---

44 http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/89/67/4706d500.pdf

45 Enligt gällande direktivtext ska utfärdandet av nya utsläppsrätter till stationära anläggningar (EUA) årligen minska med motsvarande 1,74 % av det genomsnittliga utsläppet från de berörda anläggningarna 2008–2012. EU-ledarnas beslut innebär att reduktionen fr.o.m. 2021 ska ökas till 2,2 %.

46 http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Pressarkiv/Nyheter-och-pressmeddelanden-2013/Nu-ar-tilldelningen-av-utslappsratter-klar/

Sverige är det enda EU-land där gratistilldelningen ökade med de nya reglerna, alla andra EU-länder fick lägre tilldelning 2013 än perioden före.

Under kommande år kommer gratistilldelningen till fjärrvärmen att minska, men för 2015–2020 har de 20 största svenska fjärrvärmeföretagen sammanlagt tilldelats nästan 22 miljoner utsläppsrätter (se tabell nästa sida).

Om företagen utnyttjar sin gratistilldelning till att täcka sina egna utsläpp eller om man säljer utsläppsrätterna till någon annan utsläppare, kommer utsläppsbubblan inte att påverkas – detta vare sig de svenska fjärrvärmeföretagen under tiden helt fasar ut de fossila bränslena eller ej.

Om fjärrvärmeföretagen däremot beslutar att annullera sin gratistilldelning kommer utsläppsbubblan (och därmed de samlade utsläppen från de anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandel) att i motsvarande mån krympa – detta paradoxalt oavsett om man vid svenska fjärrvärmeverk byter kol mot flis eller rentav flis mot kol!

Om en svensk fjärrvärmeanläggning som annullerat de utsläppsrätter man fått gratis fortsätter att elda kol eller rentav ökar koleldningen måste företaget som äger anläggningar gå ut på marknaden och köpa utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp. Detta leder i sin tur till att andra anläggningar inom utsläppshandelssystemet förhindras från att göra utsläpp. En slopad kolanvändning i svenska fjärrvärmeanläggningar leder därmed – återigen paradoxalt nog – *inte* till totalt sett minskade utsläpp, bara till att utsläppsstatistiken blir snyggare för fjärrvärmeföretaget och för Sverige som nation.

17 av de 20 svenska fjärrvärmeföretag som fått störst gratistilldelning ägs av kommuner, ytterligare ett (Vattenfall) av staten. (Vattenfall kontrollerar dessutom ett antal lokala energibolag, t.ex. Gotland Energi AB och Västbergslagens energi.) Det är således i huvudsak våra valda politiker i ägarkommunerna respektive regeringen som avgör om fjärrvärmeföretagen på detta sätt ska bidra till att EU:s klimatgasutsläpp ska minska eller ej.

Av dem som fått mest, kontrolleras Fortum Värme AB (2015-2020: gratistilldelning 3,8 miljoner EUA, anläggningar främst i Stockholm) av finländska staten (Stockholms stad har en minoritetspost på 9,9 procent), medan Eon Värme Svenska AB (2015-2020: gratistilldelning 3,7 miljoner EUA, anläggningar i bl.a. Malmö, Örebro och Norrköping) kontrolleras av ett tyskt, börsnoterat företag.

Oavsett ägarförhållandena torde det dock vara svårt för både Fortum och Eon att ställa sig vid sidan, om de politiker som styr i de offentligkontrollerade fjärrvärmeföretagen, t.ex. via branschorganisationen Svensk Fjärrvärme, gemensamt skulle bestämma sig för att gå på ”skrotningslinjen”.

Kostnaden för en totalskrotning är i sammanhanget mycket blygsam. Att annullera gratistilldelningen skulle för fjärrvärmeföretagen egentligen bara betyda att de måste fortsätta att köpa utsläppsrätter på marknaden på samma sätt som de gjorde 2008–2012. Eftersom priset på utsläppsrätter nu är betydligt lägre än 2008–2012 skulle en annullering av gratistilldelningen betyda att företagens kostnader för utsläppsrätter under de kommande åren skulle bli betydligt lägre än under åren före 2013.

Företag	Ägare	Gratis tilldelning 2013–2020	Gratis tilldelning 2015–2020
AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad	Fortum/Stockholms stad	5 925 990	3 777 936
Eon Värme Sverige AB	E.ON	5 588 942	3 673 580
Vattenfall AB	Svenska staten	3 181 119	2 058 509
Söderenergi	Botkyrka, Huddinge och Södertälje kommuner	2 819 181	1 807 911
Göteborg Energi AB	Göteborgs stad	1 882 601	1 200 504
Tekniska verken i Linköping AB	Linköpings kommun	1 858 694	1 185 276
Mälarenergi AB	Västerås stad	1 812 725	1 157 411
SYSAV	14 kommuner i Skåne	1 300 286	829 202
Renova	10 kommuner kring Göteborg	1 223 987	780 545
Umeå Energi AB	Umeå kommun	1 088 365	693 952
Öresundskraft Kraft & Värme AB	Helsingborgs stad	976 961	623 009
Eskilstuna Energi och Miljö AB	Eskilstuna kommun	790 219	503 926
Skellefteå Kraft AB	Skellefteå kommun	729 845	476 666
Jönköping Energi AB	Jönköpings kommun	720 209	459 250
Borås Energi och Miljö AB	Borås kommun	661 253	421 674
Kraftringen Energi AB	Lund, Eslöv, Hörby och Lomma kommuner	627 084	399 685
Sundsvall Energi AB	Sundsvalls kommun	625 559	411 693
Växjö Energi AB	Växjö kommun	609 637	388 768
Jämtkraft AB	Östersund, Åre och Krokoms kommuner	605 102	385 851
Karlstads Energi AB	Karlstads kommun	598 350	381 569
		33 626 109	21 616 917

Källa: http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Pressarkiv/Nyheter-och-pressmeddelanden-2013/Nu-ar-tilldelningen-av-utslappsratter-klar/

De 21,6 miljoner utsläppsrätter de 20 största fjärrvärmeföretagen tilldelats för åren 2015–2020 är med nuvarande marknadspris (oktober 2014) värda ca 1,3 miljarder kronor, vilket skulle bli kostnaden för fjärrvärmebolagen om samtliga gratistilldelade utsläppsrätter för denna period annulleras. Om hela denna extrakostnad läggs på fjärrvärmetaxorna och fördelas över sexårsperioden, skulle en fullständig annullering av gratistilldelningen vid nuvarande priser på utsläppsrätter leda till en ökning av fjärrvärmepriserna (i dag oftast 80–85 öre/kWh inklusive moms, dvs. 60–65 öre/kWh exklusive moms) på i genomsnitt 0,4 öre/kWh, dvs. mindre än en procent.[47] Man kan nog anta att de flesta svenska fjärrvärmekunder skulle anse att detta vore väl använda pengar för att minska utsläppen av växthusgaser med knappt 22 miljoner ton.

Oavsett hur fjärrvärmeföretagen hanterar den aktuella gratistilldelningen måste de inrikta sig på att inom ett par decennier helt sluta med fossila bränslen – om inte annat därför att gratistilldelningen snart upphör.

47 2013 sålde fjärrvärmeföretagen ca 55 miljarder kWh fjärrvärme (källa: Svensk Fjärrvärme). Om denna nivå upprätthålls 2015–2020 kommer företagen dessa år sammanlagt att sälja 330 miljarder kWh. Om extrakostnaden för att annullera gratistilldelningen av utsläppsrätter uppgår till 1,3 miljarder kronor blir extrakostnaden, utslagen per kWh, 1,3/330 kr/kWh = 0,39 öre/kWh.

Företagen har uppenbarligen insett detta och håller alla en hög miljöprofil – Fortum är t.ex. medlem i ”Hagainitiativet”[48], en grupp företag som agerar för en tuffare svensk klimatpolitik.

De ambitiösa satsningar på energieffektivisering och utbyggnad av förnybar energi fjärrvärmeföretagen stolt berättar om, är självfallet mycket angelägna och måste drivas vidare. Att annullera fjärrvärmens gratistilldelning av utsläppsrätter är samtidigt faktiskt det enda säkra sättet för dem att bidra till lägre utsläpp utöver den press utsläppshandelsdirektivet sätter på dem.

Men företagen måste bestämma sig snabbt. Mellan 2013 och 2020 sjunker den årliga gratistilldelningen med 65 procent. Om cirka 15 år upphör gratistilldelning helt samtidigt som priset på utsläppsrätter, dvs. skrotningskostnaden, sannolikt har ökat betydligt. Chansen till ett lika billigt, rejält klimatklipp lär inte dyka upp i brådrasket.

Skatteavdrag för privatpersoner och företag som köper och skrotar utsläppsrätter

Även privatpersoner och företag som inte ingår i utsläppshandelssystemet kan medverka till att utsläppsrätter annulleras.[49] På den brittiska organisationen Sandbags hemsida kostade det i november 2014 ca 75 kronor att få en utsläppsrätt annullerad. Hos Naturskyddsföreningen är priset 150 kronor per ton.[50]

Annullering av utsläppsrätter är ett av få exempel på hur nytt privat kapital, utan krav om ekonomisk avkastning, kan bidra till att minska utsläppen från verksamheter inom utsläppshandeln. Regering och riksdag skulle kunna locka ytterligare privat kapital genom att (inom vissa gränser) tillåta enskilda och företag att göra avdrag på skatten när man köpt in och annullerat utsläppsrätter.

Nuvarande regler för gåvor till ideella föreningar innebär att man som privatperson kan erhålla en skattereduktion på högst 25 procent av det belopp man skänkt, dock högst 1500 kr per år.[51]

Maxbeloppet gäller om man har skänkt 6 000 kr på ett år. Under senaste åren har skattebetalare gjort gåvoavdrag på drygt 1 miljard kronor per år,[52] vilket årligen orsakat ett skattebortfall för staten på 260–270 miljoner kronor.[53]

Om motsvarande regler skulle gälla för inköp och annullering av utsläppsrätter skulle en skattereduktion på maximalt 1 500 kr som utnyttjas i lika hög grad som avdraget för gåvor till ideella föreningar, till en årlig kostnad för statskassan på 250 miljoner kronor varje år, kunna krympa EU:s utsläppsbubbla med 14–16 miljoner ton – lika mycket som utsläppen från den svenska vägtrafiken![54] Det motsvarar en kostnad för staten

48 http://hagainitiativet.se/medlemmar/
49 http://www.sandbag.org.uk/carbon/
50 http://www.naturskyddsforeningen.se/vad-du-kan-gora/butiken/kop-utslappsratter
51 67 kap. 10 § inkomstskattelagen (1999:1229)
52 http://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2014/2014/alltflerfarskatteavdragforgavor.5.15532c7b1442f256baec5f2.html
53 Regeringens skrivelse 2013/14:98 Redovisning av skatteutgifter 2014
54 Beräknat på ett pris på utsläppsrätter på 6–7 euro per ton.

på 16–17 kronor per ton koldioxid, en otroligt billig insats satt i relation till det mesta stat och kommun i övrigt gör på klimatområdet – som jämförelse är statens kostnad för den s.k. supermiljöbilsbonusen (med oklar klimatnytta) 100 miljoner per år och koldioxidskatten på villaolja och drivmedel över 1000 kronor per ton koldioxid.

I motsats till supermiljöbilspremien och både rot- och rut-avdragen är det svårt att se att en skattereduktion för att köpa in och annullera utsläppsrätter i sig skulle ha några oönskade fördelnings- eller regionalpolitiska effekter. Det talar för att man borde tillåta högre skattereduktion per person än vid gåvor till ideella föreningar och kanske dessutom utvidga avdragsmöjligheten även till företag.[55]

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
På hemmaplan: Instruera Vattenfall att annullera (”skrota”) de gratis utsläppsrätter för fjärrvärme som företaget tilldelats 2015–2020. Uppmana kommuner med ägande i fjärrvärmeföretag samt Fortum Värme och Eon Värme att på motsvarande sätt annullera de gratis utsläppsrätter företagen erhållit. Inför avdragsrätt för inköp och annullering av utsläppsrätter.

Ska vi sälja svenska utsläppsminskningar eller kanske använda dem som mutor?

Enligt ansvarsfördelningsbeslutet, ESD, får de svenska utsläpp som sker i andra verksamheter än de som omfattas av utsläppshandeln under perioden 2013–2020 totalt uppgå till högst 309 miljoner ton. EU:s medlemsländer har vart och ett fått en tilldelad mängd för respektive år, men reglerna är så utformade att den som släpper ut för mycket ett år enkelt kan kompensera detta genom att ”överprestera” ett senare år och tvärtom – det land som ett år har lägre utsläpp än beslutet kräver kan nästa år ha utsläpp som överstiger det årets tilldelning.

För 2013 tilldelades Sverige ett utrymme för dessa utsläpp på knappt 41 miljoner ton.[56] Denna siffra sjunker efter hand och är för 2020 nere i 36,4 miljoner ton.[57] Totalt uppgår den svenska tilldelningen 2013–2020, som nämnts, till 309 miljoner ton.

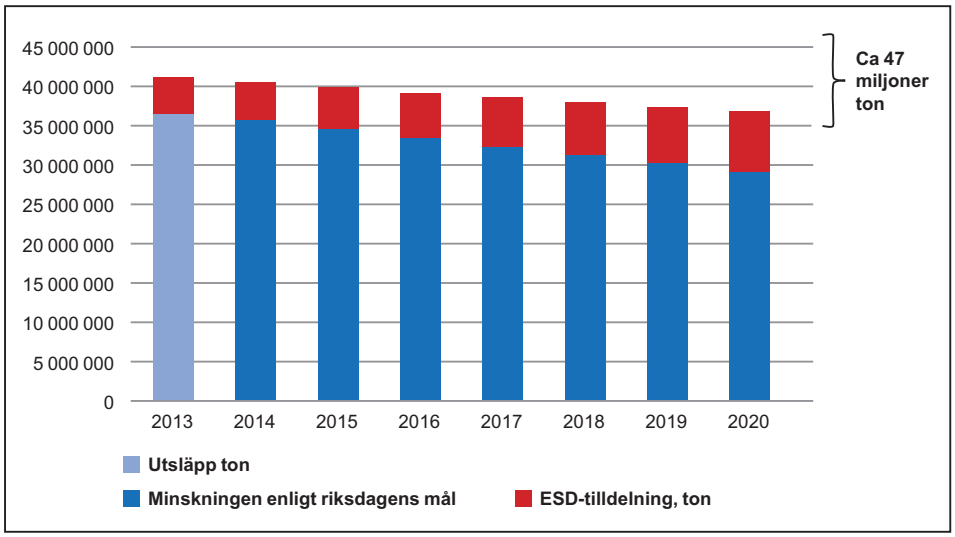
Rätt är istället att Sverige kan sälja *hela* sin överprestation utan begränsningar. Hur mycket utsläppsutrymme Sverige totalt kommer att kunna sälja kan därför inte avgöras förrän efter utgången av 2020. Med en jämn minskning av utsläppen från den verkliga nivån 2013 till nivån 29 miljoner ton 2020 (=riksdagens mål för ESD-utsläppen 2020) skulle den säljbara överprestationen motsvara drygt 47 miljoner ton.

Frågan om att sälja utsläppsutrymme är i högsta grad aktuell för Sverige. Det svenska ESD-utrymmet för 2013 var, som nämnts, knappt 41 miljo-

---

55 För fullständighetens skull ska noteras att regeringen i budgetpropositionen för 2015 föreslår att avdragsrätten för gåvor till ideella föreningar upphör fr.o.m. 2016.
56 Tilldelningen mäts i AEA, Annual Emission Allocation, på svenska ”årlig utsläppstilldelning”.
57 Beräknat enligt annex 1 i ansvarsfördelningsbeslutet.

ner ton, medan de totala svenska ESD-utsläppen detta år uppgick till bara 35 miljoner ton. Redan 2013 skapades således ett utsläppsutrymme på 6 miljoner ton som den svenska regeringen kan sälja till något annat EU-land.[58]



Enligt riksdagsbeslut 2009 ska de svenska ESD-utsläppen till 2020 minska till ca 29 miljoner ton CO_2 per år. Totalt blir då dessa utsläpp 2013–2020 drygt 47 miljoner ton lägre än vad ESD tillåter. Regeringen har rätt att sälja hela denna ”överprestation” till andra EU-länder, varvid klimatnyttan med utsläppsminskning skulle försvinna. (Enhet i diagrammet ovan: Ton CO_2 per år)

Riksdagens klimatpolitiska beslut 2009 innebär samtidigt att de svenska ESD-utsläppen 2020 ska vara nere i ca 29 miljoner ton.[59] Om utsläppen från 2014 kontinuerligt minskar ned till denna nivå kommer de totala svenska ESD-utsläppen 2013–2020 att uppgå till ca 256 miljoner ton, dvs. drygt 50 miljoner ton mindre än de 309 miljoner ton EU-lagstiftningen tillåter.

Av denna utsläppsminskning skulle Sverige, som nämnts, kunna sälja drygt 15 miljoner ton till något annat EU-land. Om detta sker kommer de klimatsatsningar som staten, kommuner, företag och enskilda under denna period gjort för att hålla nere utsläppen från bl.a. vägtrafiken, småskalig värme, småindustrier och jordbruk att till en del ha varit förgäves. De utsläppsminskningar vi då uppnått på hemmaplan skulle komma att neutraliseras av högre utsläpp i resten av EU.

Under 2015 måste regeringen besluta vad som ska ske med överprestationen under 2013, möjligen även 2014. När alliansregeringen fick frågor om hur den tänkte göra med ”överprestationen” var svaren svävande.[60]

I ett liknande ärende valde alliansregeringen att i början av 2013 sälja

---

58 I sin budgetproposition för 2015 förklarar regeringen att man tänker annullera Sveriges ”överprestation” visavi Kyotoprotokoll, ca 50 miljoner ton koldioxidekvivalenter (i ”Kyotojargong” AAU, Assigned Amount Units). Detta överskott och denna annullering har i princip inget att göra med diskussionen om den svenska överprestationen visavi ESD. Källa: Proposition 2014:15:1, sid 90.

59 Med de förutsättningar som gällde när riksdagsbeslutet togs, beräknades målet om en 40-procentig minskning av ESD-utsläppen innebära ett utsläpp på 30 miljoner ton 2020. Sedan dess har ytterligare verksamheter förts över från ESD-området till utsläppshandeln, vilket betyder att man vid en 40-procentig minskning numera ”landar” strax under 29 miljoner ton.

60 Se t.ex. https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Svar-pa-skriftliga-fragor/Sveriges-utslappsutrymme-inom-_H11242/

1,3 miljoner utsläppsrätter. Dessa utsläppsrätter var överblivna från utsläppshandelsperioden 2008–2012 och skulle egentligen ha lämnats till nya svenska anläggningar om några sådana hade trätt in i utsläppshandeln under perioden, men så skedde aldrig. Regeringen kunde ha valt att låta utsläppsrätterna förfalla (och därmed begränsat de totala utsläppen från EU:s utsläppsbubbla) – det föreslog bl.a. Naturvårdsverket. I stället valde man att sälja dem.[61] Intäkten till statskassan blev 38,4 miljoner kr, dvs. knappt 30 kronor per utsläppsrätt.

Man skulle också kunna betrakta den planerade ”överprestationen” enligt ESD som ett potentiellt smörjmedel i klimatförhandlingarna inom EU. Flera EU-länder kommer att ha svårt att klara kraven i ansvarsfördelningsbeslutet. Ytterligare flera är oroliga för de tuffa krav som kan komma efter 2020. I förhandlingarna skulle den svenska ”överprestationen” kunna fungera som ett smörjmedel för att få andra medlemsstater att acceptera tuffare nivåer för åtagandeperioder bortom 2020.

Den 17 december 2014 meddelade regeringen i ett brev till EU-kommissionens klimatdirektorat att Sverige räknar med att uppnå det nationella utsläppsmålet samt att regeringen för närvarande inte har några planer på att sälja något utsläppsutrymme till något annat EU-land.[62] Beskedet innebär inte att regeringen har annullerat överprestationen utan regeringen har fortfarande möjlighet att i sett senare skede sälja utsläppsutrymmet till något annat EU-land.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

På hemmaplan: Annullera hela den svenska överprestationen under ansvarsfördelningsbeslutet 2013–2020 (drygt 50 miljoner ton).

Sveriges inköp av internationella utsläppsminskningskrediter

Riksdagsbeslutet om klimatet 2009 innebar att målet att mellan 1990 och 2020 minska ESD-utsläppen med 40 procent till en tredjedel ska klaras genom insatser i andra länder. Insatserna ska ske antingen genom direkt stöd till klimatinsatser i andra länder eller genom inköp av s.k. internationella utsläppsminskningskrediter, en sorts formella garantier för att åtgärder i andra länder (främst i länder i tredje världen utan minskningsåtaganden enligt Kyotoprotokollet) verkligen har lett till minskad klimatpåverkan.[63] Tanken var att utsläppen i Sverige skulle minska med 27 procent, men genom att tillgodoräkna sig ytterligare internationella

---

61 Se Riksrevisionens rapport ”Klimat för pengarna?” Rapport 2013:19, sid 61

62 Brev från till Pjotr Tulej vid Kommissionens Klimatdirektorat från Katja Awati, avdelningschef vid Miljödepartementet.

63 De s.k. flexibla mekanismerna under Kyotoprotokollet kallas CDM (Clean Development Mechanism) respektive JI (Joint Implementation). CDM gäller insatser i länder utan minskningsåtagande enligt Kyotoprotokollet, JI insatser i länder med åtaganden. Åtgärder inom de flexibla mekanismerna genererar s.k. utsläppsminskningskrediter. Krediter från CDM kallas CER, krediter från JI kallas ERU. CER/ERU-krediter kan utnyttjas av företag för att uppfylla kraven i EU:s utsläppshandelsdirektiv eller av medlemsstater för att uppfylla ansvarsfördelningsbeslutet. 1 CER/ERU motsvarar en utsläppsreduktion på 1 ton koldioxid.

krediter motsvarande 13 procent skulle det samlade målet om en minskning *”för Sverige”* på 40 procent uppnås.[64]

En 40-procentig minskning 1990–2020 motsvarar 20 miljoner ton. Strikt tolkat skulle detta kunna innebära att det räcker om svenska staten år 2020 köper 6,7 miljoner internationella utsläppskrediter (= en tredjedel av 20) för att uppfylla 40-procentsmålet (om ESD-utsläppen i Sverige 2020 samtidigt är 13,3 miljoner ton lägre än 1990).

Så har målet dock inte tolkats. I stället har regeringen, på Energimyndighetens inrådan, beslutat att fram till 2020 successivt införskaffa 40 miljoner internationella utsläppskrediter. Ett strategiskt syfte med verksamheten ska vara att utveckla marknaden för internationella utsläppskrediter.

Energimyndigheten har regeringens uppdrag att förse svenska staten med denna mängd internationella utsläppskrediter.[65] Det gör man dels genom att helt enkelt köpa krediter men också genom att på mer eller mindre konkret nivå medverka till att projekt som kan generera krediter kommer till stånd, dels genom att delta i flera internationella samarbeten för att utveckla marknaden för internationella utsläppskrediter.

Programmet startade redan 2002 och vid årsskiftet 2013/14 hade man redan kontrakterat en volym på 32 miljoner ton, en kraftig ökning från 19 miljoner ton ett år tidigare. Hälften av den kontrakterade mängden baseras på myndighetens egna avtal, hälften på avtal via de åtta multinationella fonder där myndigheten deltar. På grund av osäkerheter kring i vilken mån projekten i realiteten kommer kunna genomföras enligt plan och därmed kunna leverera de utsläppsminskningsenheter man kontrakterat, anger Energimyndigheten att man förväntar sig att nuvarande projektportfölj på 32 miljoner i realiteten kommer att leverera 28 miljoner utsläppskrediter. För att nå upp till den nivå på 40 miljoner fram till 2020 som regeringen angett, räknar myndigheten därför med att behöva kontraktera uppemot 45 miljoner utsläppsminskningskrediter.[66]

För perioden 1998–2013 anvisades Energimyndigheten totalt ca 1,1 miljard kronor på att skaffa utsläppsminskningskrediter, huvuddelen i slutet av perioden. För perioden 2014–2022 har anslagits 1,7 miljarder kronor, varav drygt 1,1 miljarder redan är intecknade genom ingångna avtal och fonder.

Av de kontrakt som slutits direkt med enskilda projekt eller länder (dvs. inte via multilaterala fonder) är endast 310 000 ton, dvs. mindre än en procent, kopplade till s.k. JI-projekt, dvs. i länder med åtaganden enligt Kyotoprotokollet – genom ett projekt i Estland och ett i Rumänien. Mer än 99 % ligger i länder som anslutit sig till Kyotoprotokollet men som inte har några åtaganden om minskade utsläpp. 20 % ligger i Indien, 7 % i Vietnam, 6 % i Peru, resten i 23 andra länder. Snittkostnaden från programmets början 2002 till 2013 beräknas till 60–65 kr per ton koldioxidekvivalenter (vissa av projekten handlar om andra växthusgaser

64 ”För att uppnå målet att minska utsläppen med 40 procent till 2020 för den icke handlande sektorn jämfört med utsläppen 1990 beräknar regeringen att två tredjedelar av dessa minskningar sker i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM (Clean Development Mechanism).” Prop. 2008/09:162, sid. 34.

65 http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15599

66 Årsrapport 2013 för Sveriges CDM- och JI-program. Energimyndigheten 2014:22

än koldioxid), dvs. långt över marknadspriset på CER/ERU.

Fram till 2011 prioriterade Energimyndigheten projekten utifrån marknadspriset på de krediter dessa projekt genererar (CER resp. ERU). Men medan priset på ”reguljära” utsläppsrätter har sjunkit till låga nivåer, har priserna på CER och ERU totalt kollapsat. Att priserna på CER under lång tid legat nära noll (0,50–1 euro per ton) betyder att systemet inte ger någon ekonomisk stimulans för nya klimatprojekt, vilket lett till att myndigheten har fått skaffa sig helt andra kriterier när man väljer objekt. I dag baseras valet av projekt inte på marknadspriset på CER utan på andra, bredare hänsyn. Intresset riktas mera mot de allra fattigaste länderna, valet styrs i högre grad av i vilken mån projekten även bidrar till annat än minskade utsläpp av växthusgaser etc.

Enligt myndighetens årsrapport hade man vid årsskiftet 2013/14 egna avtal som beräknas kunna generera 16 miljoner utsläppsminskningsenheter. Samarbetet med 8 multinationella fonder väntas därutöver kunna leverera ytterligare 16 miljoner krediter. Mot bakgrund av den osäkerhet som finns kring projekten bedömer myndigheten att man därigenom kan räkna med en leverans inte på 32 utan 28 miljoner krediter.

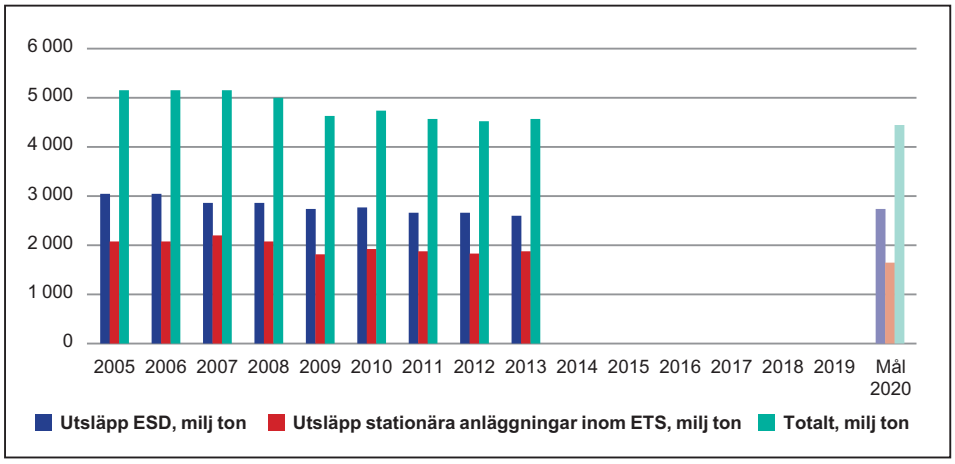
Vad som egentligen ska hända med dessa krediter är oklart. När riksdagen tog sitt klimatpolitiska beslut var, som nämnts, avsikten att målet att mellan 1990 och 2020 minska ESD-utsläppen med 40 procent (till strax under 30 miljoner ton per år) till en tredjedel skulle nås genom internationella utsläppskrediter. Mellan 2005 och 2013 sjönk dock de inhemska utsläppen med drygt 7,5 miljoner ton från knappt 44 till 35 miljoner ton. Med samma minskningstakt som under åren 2005–2013 kommer de svenska ESD-utsläppen 2020 att uppgå till strax under 30 miljoner ton, dvs. obetydligt över den nivå som vi enligt 2009 års riksdagsbeslut ska nå *inklusive* ett avdrag för internationella utsläppskrediter på 6,7 miljoner ton! För att klara det krävs säkerligen ytterligare klimatpolitiska beslut, men däremot ingen större dramatik i utsläppsutvecklingen än den vi upplevt de senaste åtta åren.

Redan den tidigare alliansregeringen tycks mot slutet av sin mandatperiod ha omvärderat inköpen av internationella utsläppskrediter. Fram till 2012 skrev man i sina budgetpropositioner att ett huvudsyfte med inköpen av krediter var att klara det nationella utsläppsmålet.[67] I alliansregeringens sista budgetförslag hade denna formulering tagits bort.[68]

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
På hemmaplan: Fullfölj av staten ingångna avtal om finansiering av internationella utsläppsåtgärder. Annullera de internationella utsläppskrediter avtalen genererar.

67 Proposition 2012/13:1 Utgiftsområde 20, sid 84
68 Proposition 2013/14:1 Utgiftsområde 20, sid 92

Är EU:s och Sveriges klimatpolitik en framgångssaga eller ett resultat av för lågt satta mål?



Mellan 2005 och 2013 sjönk de samlade klimatgasutsläppen inom EU från drygt 5 till ca 4,5 miljarder ton per år. 2013 låg utsläppen bara aningen över EU:s mål för 2020.[69]

All statistik pekar mot att EU inte kommer att ha några som helst problem med att nå målet att till 2020 minska klimatgasutsläppen med 20 procent jämfört med 1990.[70] Inom utsläppshandeln ETS är de årliga utsläppen mindre än den årliga tilldelningen av nya utsläppsrätter (vilket lett till överskott och låga priser på utsläppsrätter), men även från de utsläppskällor som ligger utanför ETS och i stället omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet, ESD, sjunker utsläppen snabbare än regelverket kräver. I Kommissionens s.k. meddelande om energi- och klimatpolitiken fram till 2030 från januari 2014 görs bedömningen att nuvarande regelverk kommer att leda till en minskning 1990–2020 på 24 procent.[71]

Sett ur detta perspektiv är det svårt att kalla EU:s klimatpolitik annat än en framgångssaga. De ambitioner som i debatten före besluten 2008 var starkt ifrågasätta och av kritiker särskilt inom näringslivet dömdes ut som orealistiska och ett formidabelt hot mot ekonomin inom EU, beskrivs i dag i stället som så svaga att de snarare bromsar än driver på utvecklingen av energieffektiv teknik och satsningar på förnybar energi.

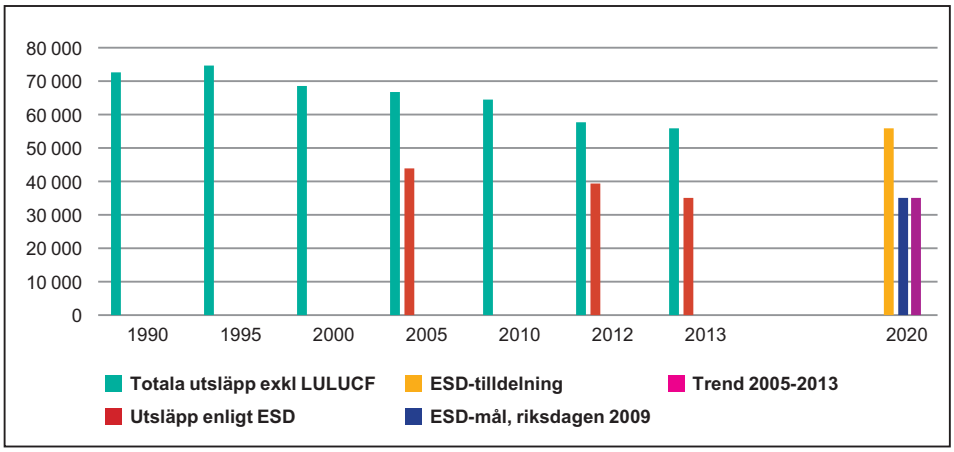
Även på hemmaplan ser vi ut att utan större besvär kunna nå och överträffa de fastlagda målen. I och med riksdagsbeslutet 2009 finns, som nämnts, inte längre något officiellt, nationellt mål för hur de *totala* utsläppen ska utvecklas, endast ett mål om att 1990–2020 minska ESD-utsläppen med 40 procent. Av denna minskning ska 27 procentenheter uppnås med inhemska åtgärder, 13 procentenheter genom att finansiera och köpa internationella utsläppskrediter. Som visats tidigare pekar trenden 2005–2013 mot att målet för 2020 kan nås utan att man behöver begagna sig av eventuella utsläppskrediter.

---

69 http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/national-emissions-non-ets-eu#tab-chart_1 samt Trends and projections in Europe 2014. Stapeln för 2020 består av den totala tilldelningen till medlemsländerna enligt ESD plus utfärdandet av nya utsläppsrätter 2020 utan hänsyn till beslutet om ”back-loading”. Staplarna för perioden 2005-2012 är inte exakt jämförbara vare sig inbördes eller med stapeln för tilldelning 2020.

70 Se t.ex. Trends and projections in Europe 2014

71 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN



2013 var de totala svenska växthusgasutsläppen (i diagrammet angett i tusental ton per år) drygt 23 procent lägre än 1990. Sedan 2009 finns ett nationellt mål endast för utsläppen utanför EU:s utsläppshandel, den s.k. ESD-tilldelningen. När riksdagens mål för ESD-utsläppen 2020 antogs 2009, förutsattes att det till stor del skulle nås tack vare avdrag för inköpta, internationella utsläppskrediter. Fortsätter ESD-utsläppen att 2014–2020 minska som de gjorde 2005–2013 kommer riksdagens mål för 2020 att kunna nås även utan att några internationella krediter behöver utnyttjas.[72]

Liksom generellt på EU-nivå kan man beträffande den svenska utsläppsutvecklingen fråga sig om statistiken är ett bevis för att klimatpolitiken varit framgångsrik eller om siffrorna i stället visar att de mål som satts upp har varit onödigt försiktiga – kanske hade utsläppen kunnat pressas ned ännu mera om målen varit mera ambitiösa?

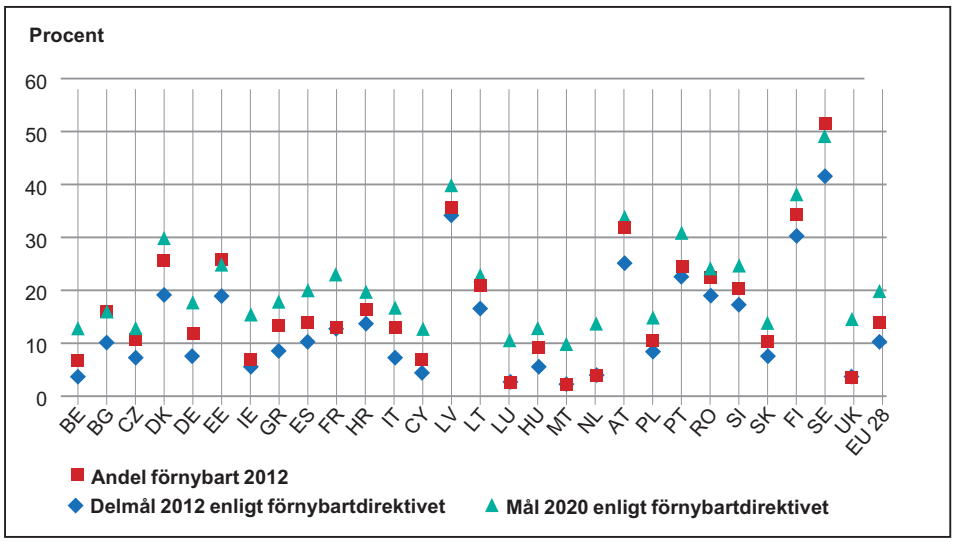
72 Källor: National Inventory Report Sweden 2014, Ansvarsfördelningsbeslutet 406/2009/EG m.m.

DEN MJUKA KLIMATPOLITIKEN – NÅGRA INSLAG

EU:s ”mjuka” klimatpolitik garanterar inte att utsläppen av klimatgaser minskar, utan syftar till att dels underlätta utsläppsminskningar, dels anpassa samhällsstruktur, näringsliv m.m. inom unionen till ett läge där användningen av fossila bränslen är nära noll.

Några viktiga inslag i den ”mjuka” klimatpolitiken är förnybartdirektivet och energieffektiviseringsdirektivet. Andra viktiga delar är lagstiftningen om minskade koldioxidutsläpp från bilar och energiskattedirektivet.

Förnybartdirektivet



26 av de 28 medlemsstaterna i EU hade 2012 en högre andel förnybar energi än vad som krävdes för att vara i linje med deras ”beting” för 2020. Bara Malta och Nederländerna låg efter. Tre länder – Bulgarien, Estland och Sverige – hade redan 2012 uppnått den andel som krävs 2020.[73]

Det övergripande målet för förnybartdirektivet är att till 2020 höja den förnybara energins andel av energiförsörjningen inom hela EU till 20 procent.[74] Detta mål fördelas i direktivet olika mellan medlemsstaterna där Sverige får det högsta betinget på 49 procent, Malta det lägsta på 10 procent. Huvudregeln är att den fastlagda förnybartandelen ska nås inom medlemsländernas territorium, men länder som till 2020 uppnått en högre andel förnybar energi än sitt nationella åtagande kan sälja överprestationen till något annat EU-land som inte klarat uppgiften. Formellt kan detta lösas genom att länderna slår samman sina redovisningar gentemot kommissionen. När det gäller el kan medlemsstaterna själva välja om de baserar redovisningen på andelen förnybar el i det egna landet eller på genomsnittet inom EU.

I förnybartdirektivet finns ett undermål om att varje medlemsland till 2020 inom transportsektorn ska uppnå en andel förnybar energi på

73 EU Energy in figures. Statistical pocketbook 2014.
74 2005 låg andelen på 8,8 procent.

10 procent. Detta åtagande gäller lika för alla länder – överprestation i ett land kan inte säljas till ett annat land. När andelen beräknas ska den mängd förnybar energi som använts inom hela transportsektorn relateras till den mängd energi som använts inom enbart väg- och järnvägssektorerna, en modell som ”blåser upp” procentsiffran en aning.

För 10-procentskravet gäller några specialregler:

- drivmedel som framställts av avfall, ved m.m. (”andra generationens drivmedel”) räknas dubbelt,
- el som används i vägfordon multipliceras med 2,5,
- endast biodrivmedel som uppfyller en uppsättning s.k. hållbarhetskriterier får utnyttjas när länderna ska uppfylla direktivets krav. Det innebär bl.a. krav om lägsta klimatnytta ur ett livscykelperspektiv, hänsyn till naturvårdsregler, arbetsrätt och sociala hänsyn.

10-procentsmålet för transporter är nära kopplat till en ny regel i ett helt annat direktiv – bränslekvalitetsdirektivet artikel 7a[75] – som ålägger de företag som säljer drivmedel (utom flygbränsle) att 2005–2020 minska livscykelutsläppen av växthusgaser, räknat per kWh, med 6 procent. Det kan ske genom att minska utsläppen vid oljekällan, vid raffinaderier, transporter etc. eller genom att öka andelen förnybara drivmedel.

Medlemsstaternas metoder för att klara förnybartdirektivets krav varierar, men sammantaget har utvecklingen (åtminstone fram till nyligen) gått snabbare än vad som krävts för att ligga i linje med förnybartdirektivets 20-procentsmål 2020 (se diagram ovan).

Den snabba utbyggnaden av förnybar elproduktion är en förklaring till flera av de fenomen som präglat elmarknaden de senaste åren. Att medlemsstaterna drivit på utbyggnaden av förnybar elproduktion samtidigt som den ekonomiska recessionen har dämpat efterfrågan på el har lett till en kraftig prispress på el med rekordlåga priser. Att efterfrågan på el generellt sjunkit samtidigt som möjligheterna att framställa förnybar el med rörliga produktionskostnader nära noll (vind- och solkraft) ökat, har lett till att kraftbolagen (särskilt sommartid) har valt att minska drifttiderna i kolkraftverken (liksom kärnkraftverken). Detta har i sin tur sänkt både efterfrågan och priset på utsläppsrätter, men också försämrat lönsamheten för kol- och kärnkraftverk.

Politiken att gynna förnybar el har lett till ett växande gap mellan de elpriser slutkonsumenten betalar och den ersättning ägarna till kol- och kärnkraftverken får på marknaden. De subventioner staterna och konsumenterna i olika former har tvingats skjuta in för att pressa upp förnybartandelen har blivit allt större.

I den genomgång av läget för den förnybara energin som kommissionen publicerade i början av 2013[76] varnas för att den ökning av den förnybara energianvändningen som statistiken vittnar om beror på tidigare beslut och att utvecklingen mot en ökad andel förnybart kommer att dämpas om inte nya initiativ tas.

---

75 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0030&from=EN
76 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0175&from=EN

Kraven om ökad användning av biodrivmedel har mött en växande kritik, både från miljöorganisationer och forskarhåll, där man varnat för att en växande drivmedelsproduktion, baserad på jordbruksgrödor, kommer att driva fram avskogning, utdikningar m.m., vilket sammantaget kan leda till en högre klimatpåverkan än fortsatt användning av fossila drivmedel.

Hållbarhetskriterierna i förnybart- och bränslekvalitetsdirektiven har kritiserats som otillräckliga för att hantera problemen. Åtskilliga studier visar att den ökade efterfrågan på biodrivmedel har lett till att jordbruket, särskilt i delar av tropikerna, har pressats ut på tidigare inte uppodlade våt- och skogsmarker med stora indirekta klimateffekter, s.k. ”indirect Land-Use Change”, iLUC, ett faktum som fortfarande (efter tryck från biobränsleindustrin och vissa medlemsländer (inkl. Sverige)) inte beaktas i lagstiftningen.[77]

Kommissionen har lagt förslag för att möta kritiken, men inget av dessa förslag[78] har hittills lett till några ändringar av direktivtexterna.

Planerna på att låta hållbarhetskriterierna omfatta även fasta biobränslen (bl.a. för att förhindra att flis från intensivodlingar på gammal regnskogsmark konkurrerar ut hållbart producerad flis från t.ex. Sverige) har skrinlagts, förvånansvärt nog bl.a. efter kraftfullt ingripande av alliansregeringen.[79] För förnybara bränslen som används vid anläggningar som ingår i utsläppshandeln finns fortfarande inga som helst hållbarhetskrav. Det betyder t.ex. att det är fritt fram för svenska fjärrvärmeverk att elda palmolja och bokföra klimatutsläppen från oljan till noll trots att samma palmolja inte ger undantag från energi- och koldioxidskatt om den blandas in i diesel utan tvärtom beskattas som reguljär diesel på grund av höga livscykelutsläpp av växthusgaser.

En annan strid har gällt bränslekvalitetsdirektivets artikel 7a och importen av traditionell bensin och diesel, framställda av olja från kanadensisk tjärsand. Att utvinna olja ur tjärsand kräver stora insatser av energi, vilket i sin tur leder till att livscykelutsläppen från tjärsandsbaserad bensin och diesel blir betydligt högre än från traditionellt framställda fossila drivmedel. Kraven i bränslekvalitetsdirektivet om successivt sjunkande livscykelutsläpp från den samlade drivmedelsförsäljningen inom EU innebär att tjärsandsbaserad diesel och bensin stängs ute från den europeiska marknaden. Den kanadensiska regeringen har bedrivit en furiös lobbyingkampanj för att påverka tillämpningen av direktivet och hotat med handelskrig. Påtryckningarna har lett till att viktiga detaljer för tillämpningen av artikeln inte har beslutats och att det fortfarande är osäkert om reglerna någonsin kommer att tillämpas.

Svårigheterna med att tillämpa förnybartdirektivet och ”klimatartikeln” 7a i bränslekvalitetsdirektivet bidrog till att kommissionen i sitt meddelande från januari 2014 om klimat- och energipolitiken fram till 2030 föreslog att bägge regelverken fr.o.m. 2020 i praktiken skulle avskaffas.

---

77 http://www.transportenvironment.org/publications/biofuels-dealing-indirect-land-use-change-iluc

78 Se t.ex. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ded47404-c6e3-4ae9-bb83-94e8c6251b64.0019.03/DOC_1&format=PDF

79 Brev 27 januari 2012 till EU:s energikommissionär Günther Oettinger från regeringarna i Sverige, Finland, Estland, Lettland, Tjeckien, Slovakien, Österrike och Slovenien.

Andra faktorer som bidragit till denna nya hållning är förnybarhetssatsningens effekter på priset på utsläppsrätter och att förnybartdirektivets krav hämmar kärnkraften.

I sitt beslut i oktober 2014 om energi- och klimatpolitiken fram till 2030 går EU-ledarna i stort sett på kommissionens linje. De nationella kraven om andelen förnybar energi föreslås avskaffas och ersättas med ett EU-övergripande mål på 27 procent, en nivå som sannolikt kommer att överträffas automatiskt om målet om att minska växthusgasutsläppen 1990–2030 med 40 procent ska kunna nås. Samtidigt lyfter EU-ledarna fram att man vill se ett snabbt beslut om de beräkningsregler för utsläppsberäkning som krävs för bränslekvalitetsdirektivets artikel 7a äntligen ska kunna tillämpas.[80]

Sverige tillhör klassens bästa elever när det gäller att uppfylla EU-målen om förnybar energi. 2013 svarade förnybar energi för 51 procent av vår energiförsörjning, 2 procentenheter över den nivå vi måste uppnå 2020 enligt EU-lagstiftningen. Räknat enligt förnybarhetsdirektivets regler var 2013 den förnybara energiandelen på transportområdet 15,4 procent, dvs. klart över direktivets krav på 10 procent till 2020.[81], [82] I en färsk prognos från Naturvårdsverket är bedömningen att med nuvarande skatteregler m.m. kommer siffran till 2020 att öka till hela 26 procent, främst beroende på en kraftig ytterligare ökad inblandning i diesel av s.k. HVO (Hydrerade Vegetabiliska Oljor), som enligt direktivet dubbelräknas. Bortser man från dubbelräkningen bedöms andelen förnybara drivmedel 2020 bli ca 18 procent.[83]

Beträffande kravet i bränslekvalitetsdirektivet om att till 2020 minska livscykelutsläppen av växthusgaser med minst 6 procent, kunde 19 av de 35 svenska drivmedelsföretag som omfattas redan för 2013 rapportera en minskning på minst denna nivå. En förklaring är den ökade användningen av biodrivmedel. En del av förbättringen är dock skenbar och beror på att leverantörerna dokumenterat sina leverantörskedjor mera noggrant än tidigare och tack vare det kunnat bygga sin redovisning på faktiska värden som är lägre än direktivets normalvärden, dvs. utsläppssiffrorna har bara minskat på pappret.[84]

På den politiska sidan tillhör Sverige samtidigt de länder som mest ihärdigt motsätter sig hållbarhetskriterier för alla sorters biobränslen, en något udda position eftersom den svenska hållningen i andra sammanhang är att inte minst svenskt skogsbruk ligger i en elitklass när det gäller naturanpassning och hållbarhet och därför, i konsekvens med detta resonemang, rimligen borde gynnas av tuffa krav.

---

80 Punkt 2.13 i överenskommelsen: ”Europeiska rådet efterlyser ett snabbt antagande av ett direktiv där beräkningsmetoder och rapporteringskrav enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG fastställs i fråga om kvaliteten på bensin och dieselbränslen.”

81 Energiindikatorer 2014. http://www.energimyndigheten.se/Global/Statistik/Rapporter/Energiindikatorer%202014%20-%20ER2014%2010.pdf

82 En viktig förklaring till den höga siffran är användningen av s.k. HVO, en syntetisk diesel, tillverkad bl.a. av biprodukter från skogsindustrin, slaktavfall, palmolja m.m., som enligt direktivet dubbelräknas. Under 2013 svarade HVO för 1/3 av all biodrivmedelsanvändning.

83 Underlag till kontrollstation 2015

84 Källa: Marianne Pettersson, Energimyndigheten, muntlig 140930.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
Inom EU: Säkra att kravet om minskande livscykelutsläpp i bränslekvalitetsdirektivets artikel 7a skärps. Behåll hållbarhetskriterier för flytande biobränslen, inkludera indirekta markanvändningseffekter och se till att även fasta biobränslen omfattas. Hållbarhetskriterierna bör även vara ett villkor för att biobränsle ska anses ge nollutsläpp när de används av verksamheter som omfattas av utsläppshandeln.

Energieffektiviseringsdirektivet

En målsättning i det klimatpaket som antogs inom EU 2008 är att öka energieffektiviteten inom unionen med 20 procent till 2020. Målet är egentligen på samma gång både mindre ambitiöst, mera långtgående och mera konkret än det ofta framställs. Går man till källorna handlar målet egentligen inte om energieffektivitet utan om energianvändning, och målet är att energianvändningen 2020 ska vara 20 % lägre än ”business as usual”, dvs. om man inte vidtar några särskilda åtgärder. Det konkreta mål som är formulerat i energieffektiviseringsdirektivet är att till 2020 begränsa tillförseln resp. användningen av energi inom EU till 1483 resp. 1086 Mtoe[85], vilket är 13 resp. 9 procent lägre än motsvarande siffror för 2005.[86]

För att uppnå detta mål finns inte bara det övergripande energieffektiviseringsdirektivet[87] utan också ett växande antal detaljregler för enskilda produktområden, som t.ex. det s.k. ekodesigndirektivet med underliggande författningar, direktivet om ”nollenergihus” och direktivet om bilar och koldioxid.

I energieffektiviseringsdirektivet finns inga tvingande mål för medlemsländerna, så när direktivet skulle omsättas till svensk lagstiftning krävdes därför inga stora ändringar.[88]

Enligt direktivet är länderna skyldiga att ställa upp ett effektiviseringsmål, men målet kan länderna välja att uttrycka antingen som ett mål om minskad energianvändning eller som ett effektivitetsmål (minskad energianvändning per BNP-enhet). Några specifika krav på hur mycket energi som får tillföras eller användas i medlemsländerna finns inte.

Om länderna inte uppnår de mål man angett finns heller ingen sanktion. Direktivet är således snarast att betrakta som en sorts *”gentlemen’s agreement”*. Sverige har valt att formulera ett effektivitetsmål som innebär att energianvändningen per BNP-enhet mellan 2008 och 2020 ska minska med 20 procent. 2008 var energiintensiteten 164 Wh/SEK. En reducering med 20 procent ger en nivå på 131 Wh/SEK år 2020. Uttryckt på detta sätt minskade energiintensiteten i den svenska ekonomin 2008–2012 med 5,6

85 Mtoe = miljoner ton oljeekvivalenter. 1 Mtoe = 11,63 TWh (miljarder kWh).
86 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-149_en.htm?locale=en
87 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:SV:PDF och http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:141:0028:0029:SV:PDF
88 http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/43/5b6c278d.pdf

procent.[89] Enligt den utvärdering Naturvårdsverket och Energimyndigheten nyligen gjort är det osäkert om Sverige kommer att nå energieffektiviseringsmålet.

Trots att energieffektiviseringsdirektivet är så svagt och därför knappast påverkar utvecklingen, följer den verkliga utvecklingen gott och väl direktivets mål. 2005–2012 sjönk tillförseln av energi inom EU med 1,1 procent per år jämfört med den minskning på 0,9 procent per år som krävs för att nå direktivets mål. Användningen av energi sjönk under samma tid med i genomsnitt 1,0 procent per år jämfört med den minskning på 0,6 procent per år som krävs för att klara direktivets mål.[90]

I EU-ledarnas överenskommelse från oktober 2014 talas det endast om ett EU-övergripande, ”vägledande” mål för energieffektiviseringen 2005–2030 på 27 procent, att eventuellt höjas till 30 procent i ett nytt beslut 2020. Beslutet kan nog bara tolkas som att nuvarande krav om nationella effektiviseringsmål avskaffas. I stället uppdras åt kommissionen att peka ut områden där energinormer är särskilt effektiva.

Energinormer för bebyggelse är särskilt viktiga eftersom den produkt som regleras – byggnader – normalt är tänkt att användas i mer än hundra år. Marknaden förmår inte hantera så långa perspektiv och leverera de energisnåla hus som ur ett 50- eller 100-årigt perspektiv (= då vi inte längre har tillgång till billig fossil energi) ger den bästa komforten och ekonomin. Politiken måste ingripa för att lösningarna ska bli rationella.

	Klimatzon I (Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län)	**Klimatzon II** (Västernorrland, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län)	**Klimatzon III** (Övriga län)
Ny bebyggelse, ej elvärme			
Gällande byggnorm sedan 2013	130	110	90
Energimyndighetens förslag 2010 att gälla från 2015	75	65	55
Vid ombyggnad, ej elvärme			
Energimyndighetens förslag 2010 att gälla från 2015	105	90	75
Ny bebyggelse, elvärme			
Gällande byggnorm sedan 2013	95	75	55
Energimyndighetens förslag 2010 att gälla från 2015	50	40	30
Vid ombyggnad, elvärme			
Energimyndighetens förslag 2010 att gälla från 2015	70	55	40

Från 2013 gäller nya, skärpta energinormer för nybyggda hus, fastställda av Boverket, differentierade efter klimatzon och efter om husen värms med el eller ej. Tre år tidigare förordade Energimyndigheten att normerna borde skärpas betydligt redan från 2015. Energimyndigheten ville också införa särskilda normer när hus genomgår större ombyggnader. Siffrorna över behovet av uppvärmningsenergi ovan anges i kWh/m²/år.

89 Energiindikatorer 2014. http://www.energimyndigheten.se/Global/Statistik/Rapporter/Energiindikatorer%202014%20-%20ER2014%2010.pdf

90 Trends and projections 2014

Med tanke på de mycket stora satsningar på nybyggnation, men också upprustning av de s.k. miljonprogramsområdena, som både regeringen och kommunledningar i särskilt storstadsområdena utlovat, och på den stora långsiktiga betydelse för energisystemet och därmed utsläppen av växthusgaser som utformningen av denna nya och ombyggda bebyggelse kommer att ha, blir frågan om energinormer otroligt central för klimatpolitiken.

Från 2013 gäller nya energinormer för nybyggnation i Sverige. För nya hus utan elvärme är normen (beroende på klimatzon) 130, 110 resp. 90 kWh/m^2/år, för nya elvärmda hus 95, 75 resp. 55 kWh/m^2/år.[91]

Normerna har kritiserats för att vara alltför svaga.[92] I en rapport till regeringen 2010 föreslog Energimyndigheten ett antal skärpningar som gick längre eller mycket längre än den skärpning av normerna som Boverket till sist fastnade för (se tabell föregående sida).[93] Rapporten skulle egentligen ha varit en gemensam produkt från bägge myndigheterna, men Boverket ställde sig inte bakom Energimyndighetens förslag. Boverket anser att Energimyndigheten dels underskattar de tekniska risker som finns med ny energisnål teknik och påminner om rötskador m.m. från tidigare energihushållningssatsningar, dels att de normer som föreslås inte är optimala från ekonomisk synpunkt utan att de i onödan kommer att driva upp kostnaderna.

Boverkets synsätt återspeglas i det sätt alliansregeringen hanterat frågorna. Till dem som kritiserat den syn Boverket representerar hör de politiska ledningarna i landets tre största städer. Som svar på alltför svaga energinormer införde Stockholm, Göteborg och Malmö därför egna normer som de tillämpat i samband med planbeslut. Stockholms norm var 55 kWh/m^2/år, Malmös 62 kWh/m^2/år, Göteborgs 64 kWh/m^2/år.

Dåvarande bostadsminister Stefan Attefall reagerade mycket kraftigt mot dessa särregler (som i Stockholms initierats av hans egna alliansbröder, inkl. KD), och hävdade att normerna bidrog till att försvåra och fördyra nybyggnation.[94] I konsekvens med detta resonemang beslöt riksdagen, på alliansregeringens förslag, att fr.o.m. 1 januari 2015 förbjuda kommunerna att tillämpa andra och tuffare energinormer än de Boverket fastställt.

Bland de sista beslut alliansregeringen fattade var samtidigt att uppdra åt Energimyndigheten och Boverket att till regeringen senast den 9 juni 2015 rapportera hur förutsättningarna ser ut att ytterligare skärpa energinormerna för bebyggelse, i första hand från 2021 när nollenergihus-direktivets krav börjar gälla.[95], [96]

Under 2015 kommer därmed den nya regeringen att få ett underlag för nya energinormer. För tuffare normer, enligt Energiverkets syn, talar

---

91 http://www.boverket.se/contentassets/5d790f121d1945ec8c4b5e2881e9c148/boverkets-byggregler-avsnitt-9-bfs-2011-6-tom-2014-3.pdf

92 Se bl.a. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/hus-kan-byggas-mer-energisnalt_6682392.svd

93 Nationell strategi för lågenergibyggnader, Energimyndigheten, rapport ER 2010:39

94 http://ltz.se/nyheter/bostad/1.3392442-ministern-kommuner-ska-inte-spela-tarzan

95 http://www.boverket.se/contentassets/cc87cabfee4e4a7e984b013ca2cdd355/uppdrag-att-utarbeta-underlag-till-kontrollstation-avseende-naranollenergibyggnader.pdf

96 http://www.boverket.se/contentassets/28f816dc3fc74b9c979d3b5f71294fea/uppdrag-energihushallning-nara-nollenergibyggnader.pdf

behovet av att minska klimatutsläppen men också behovet av att hushålla med träråvara. Både fjärrvärmesystemen och individuella pannsystem baseras allt mera på ved som bränsle. Av naturvårdsskäl, men också från industripolitisk synpunkt finns det dock starka skäl att hålla nere den inhemska efterfrågan på ved för energiändamål.

Som tidigare visats är skogens roll som kolsänka viktig och ger skäl att hålla nere avverkningarna. Lägre avverkningsnivåer gör det också lättare att klara naturvårdspolitikens mål. Från industripolitisk synpunkt betyder en lägre användning av ved för energiändamål att mer virke kan exporteras men också att skogsbruket i större utsträckning kan styras bort från plantageartade metoder, som enbart är inriktade på att producera stora volymer virke, till ett mera kvalitetsinriktat skogsbruk som kan förse byggbranschen, möbelindustrin m.m. med virke av hög kvalitet som duger att bygga hus med. Ett skogsbruk inriktat på virkets kvalitet snarare än dess kvantitet ger dessutom fler arbetstillfällen inom skogsbruk och skogsindustri.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
Inom EU: Behåll och skärp kraven på medlemsstaterna om effektivare energianvändning.
På hemmaplan: Utnyttja kontrollstationen 2015 till att betydligt skärpa energinormen både för nya hus och ombyggnad, eventuellt med strängare normer i storstadsregionerna.

Bilar och koldioxid

Ett av de områden där EU:s klimatarbete fått mest uppmärksamhet gäller koldioxidutsläpp från nya personbilar. Lagstiftningen, som antogs 2008 och successivt fram till 2015 träder i kraft, innebär att de nya bilar en bil-koncern säljer inom EU 2015 i genomsnitt inte får ha ett certifierat utsläpp (enligt den europeiska testcykeln) av koldioxid som överstiger 130 gram per km.[97] Överskrids denna nivå måste bilföretaget betala böter.[98] I lagstiftningen finns ett antal undantagsregler som gör det möjligt för bilföretagen att uppfylla direktivets krav utan att genomsnittsutsläppet från deras nysålda bilar klarar 130-gramsgränsen. Varje bil med ett certifierat utsläpp under 50 gram per kilometer (i praktiken elbilar och vissa laddhybrider) anses ha noll-utsläpp och får fram till 2015 räknas som upp till 3,5 fordon (kallas i direktivet ”superkredit”). Genom att använda ny, energisnål teknik som minskar sådana utsläpp som inte mäts i testcykeln (t.ex. för belysningen eller för drift av luftkonditioneringsutrustning – det kallas i direktivet ”miljöinnovationer”) kan en biltillverkare tillåtas överskrida 130-gramsgränsen med upp till 7 gram per kilometer.

97 http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0001:0015:SV:PDF
98 Reglerna för böterna är komplicerade. De höjs successivt och kommer från 2019 att vara (95 euro per gram genomsnittsutsläppet per kilometer överstiger 130 gram från de bilar ett företag under ett enskilt år sålt inom EU) x antalet bilar företaget sålt under året.

Från 2021 gäller direktivet i en ny variant som innebär att det genomsnitt bilkoncernerna måste klara sänks till 95 gram koldioxid per kilometer. Samtidigt återinförs en superkredit som innebär att bilar med utsläpp under 50 gram per kilometer 2020, 2021 resp. 2022 räknas som 2, 1,67 resp. 1,33 fordon.[99]

Utöver denna lagstiftning – som alltså riktar sig till bilkoncernerna, inte till medlemsstaterna, och som således tvingar biltillverkarna att ändra utsläppsprestanda hos de bilar de säljer och i sig borde leda till lägre utsläpp från nya bilar – har dock så gott som samtliga medlemsstater infört en flora av ekonomiska incitament som gynnar denna utveckling. I Sverige är den årliga fordonsskatten sedan 2006 differentierad så att en bil med lägre certifierat utsläpp belastas med en lägre skatt än en likartad bil med högre utsläpp. Bilar med särskilt låga utsläpp (för ”traditionella” bensin- och dieselbilar är gränsen sedan 2013 95 gram per kilometer, för gas- och etanolbilar 150 gram per kilometer) är helt befriade från fordonsskatt de första fem åren efter registrering. Samma undantag gäller för elbilar, där gränsen är satt till 37 kWh el per kilometer.

Därutöver finns en ”supermiljöbonus” på 40 000 kronor som ges till den som köper en bil med ett certifierat utsläpp per kilometer under 50 gram per kilometer (dvs. samma biltyper som även omfattas av EU-direktivets ”superkredit”).[100] För elbilar, hybridbilar och gasbilar sätts dessutom det beskattningsbara värdet på tillgång till förmånsbil ned till 60 procent av förmånsvärdet för motsvarande bensin- eller dieselbil.

Regeringar och riksdagar har alltså byggt upp ett system av skatteincitament vars syfte är att ändra utsläppsprestanda i nybilsparken på ett sätt som bilföretagen enligt EU-lagstiftningen redan är tvingade att klara. Incitamenten har fungerat förträffligt. De certifierade koldioxidutsläppen från den svenska nybilsparken har sjunkit rejält och bilföretagen ser ut att klara EU-lagstiftningens krav med marginal och därmed slippa betala några böter.

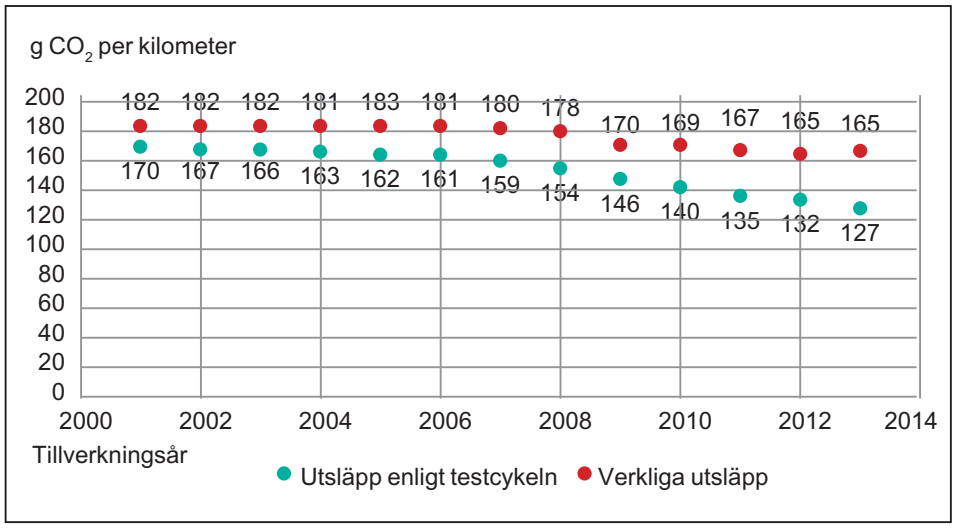
Särskilt ur svenskt perspektiv finns det dock skäl att sätta ett antal frågetecken inför de alltmera sofistikerade system av incitament (”bonus-malus” m.m.) som förutskickas bl.a. i den nya rödgröna regeringens förslag till statsbudget för 2015[101]:

1. Det första är naturligtvis varför EU:s medlemsstater, inklusive Sverige, över huvud taget ska dela ut subventioner till biltillverkare och -konsumenter för att tillverkarna ska uppfylla ett krav de enligt EU-lagstiftningen redan enligt lag är skyldiga att klara och som bl.a. i sig innebär starka incitament att pressa upp andelen elbilar och laddhybrider. Det genomsnittliga, certifierade utsläppet för de nya bilar Mitsubishi sålde inom EU 2013 var 123,9 g/km. Tack vare ”superkrediter” från de elbilar och laddhybrider man sålde, sänktes dock det bokförda värdet enligt EU-lagstiftningen till 104,9 g/km, en skillnad på 19 g/km. För Volvo var motsvarande skillnad 7,1 g/km. Statliga stimulanser som ökar försäljningen av elbilar och laddhybrider ökar således möjligheterna för bilföretagen att fortsätta att sälja stora, törstiga bilar utan att bryta mot

99 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0333&from=SV

100 I regeringens budgetproposition för 2015 föreslås att supermiljöbonusen avskaffas fr.o.m. 2017. Proposition 2014/15:1. Utgiftsområde 20, sid 100.

101 Proposition 2014/15:1. Finansplan, sid 44–54.



En jämförelse mellan de certifierade utsläppen av koldioxid per kilometer 2001–2013 med den verkliga förbrukningen enligt den tyska faktabanken spritmonitor.de visar hur skillnaden mellan de certifierade utsläppsvärdena (som olika typer av rabatter från fordonsskatter, registreringsskatter m.m. baseras på) och de verkliga utsläppen har ökat. 2001 var skillnaden 12 g/km, 2013 38 g/km.[102]

EU-lagstiftningen utöver den tämligen generösa öppning som redan finns i direktivet om bilar och koldioxid.[103] Är detta verkligen rimligt?

2. Det andra är att den europeiska testcykeln (som egentligen är utvecklad för att mäta utsläpp av ”traditionella” luftföroreningar som t.ex. koloxid, kväveoxider och partiklar) visat sig väldigt känslig för manipulation. Genom att politikerna kopplat allt kraftigare incitament till de certifierade koldioxidutsläppen har bilindustrin fått allt starkare motiv att helt enkelt bluffa testcykeln. Denna ”cycle beating” har lett till att de utsläpp biltillverkarna redovisar från testcykeln alltmera avviker från utsläppen i verklig trafik. Skatteincitament och lagstiftning har således allt sämre träffsäkerhet och de siffror över sjunkande utsläpp per kilometer som redovisas är alltmera en statistisk illusion (se diagram ovan).

3. Ur svenskt perspektiv är utvecklingen mot bränslesnålare bilar samtidigt strategiskt väldigt viktig för klimatpolitiken, framför allt för att göra det möjligt för glesbygdsbor och andra som är starkt beroende av bilen att hantera de stigande drivmedelspriser som kommer när historiskt billig bensin och diesel ska ersättas av dyrare, förnybara drivmedel. Att den svenska nybilsflottan de senaste tio åren blivit alltmera bränslesnål betyder att drivmedelskostnaden per kilometer (även om man bortser från inflationen) faktiskt i stort sett legat stilla eller på sin höjd ökat marginellt trots att bensin och diesel blivit betydligt dyrare. Utvecklingen innebär att landsbygdsbilisterna i dag har betydligt lättare att hantera stigande drivmedelspriser än för bara tio år sedan.

---

102 http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_LaboratoryToRoad_2014_Report_English.pdf

103 http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/Electric%20Vehicles%20in%202013_full%20report_final_final.pdf

4. Om nationella incitament för snålare bilar ska behållas, bör de i första hand ta sikte på att gynna de bilanvändare som har störst behov av energisnåla fordon, dvs. glesbygdsbilisterna, och sannolikt inriktas mot laddhybrider, dvs. bilar som har både el- och förbränningsmotor. Den rena elbilen tycks inte kunna bli mycket annat än ett storstadsfenomen, och man kan fråga sig varför staten med supermiljöbonusar och skatterabatter ska subventionera fram ett ökat bilinnehav i våra storstäder, dessutom av en typ av bilar som knappast fungerar i glesbygden och som bilindustrin redan, p.g.a. EU-lagstiftningen, är mer eller mindre piskad att (med eller utan egna, interna subventioner) slussa ut på marknaden. En teknisk invändning mot rena elbilar i Sverige är dessutom att deras drivlinor är så energieffektiva att spillvärmen vintertid inte räcker till för att värma bilens kupé mer än korta sträckor, en brist som i vårt land naturligtvis ytterligare begränsar poängen med elbilssubventioner.[104], [105] Eftersom elbilar inte orsakar några avgaser där de körs, finns det å andra sidan skäl att tillåta kommuner att införa lokala incitament för elbilar i våra storstäder, t.ex. differentierade parkeringsavgifter. Detta kräver att den lagstiftning som reglerar kommunala parkeringsavgifter ändras så att det blir tillåtet för kommuner att ta ut lägre parkeringsavgifter på elbilar.[106]

Snålare bilar är mycket viktigt för att underlätta utfasningen av de fossila drivmedlen, men ytterst krävs specifika åtgärder på drivmedelssidan, i förlängningen ett förbud (se avsnittet ”Biodrivmedelspolitik vid vägs ände”).

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING:
På hemmaplan: Fokusera incitament för att gynna energisnåla bilar på laddhybrider. Ändra lagstiftningen så att det blir tillåtet för kommuner att undanta rena elfordon från kommunala parkeringsavgifter.

Energibeskattningsdirektivet, dieselturismen och IFTA

Luxemburg har Västeuropas lägsta dieselskatt, men samtidigt unionens högsta dieselskatteintäkter, räknat per capita. Förklaringen brukar kallas ”dieselturism”, dvs. att europeiska åkerier i internationell trafik dirigerar sina chaufförer att, när de är i närheten av Luxemburg, åka in i landet och fylla sina tankar (som kan vara på upp till 3 m^3) med lågbeskattad, och därmed billig, luxemburgsk diesel.

---

104 För att lösa problemet är Volvos elbil C30 Electric utrustad med en etanoldriven ”bilvärmare”, dvs. en förbränningsanläggning. http://www.volvocars.com/se/top/about/news-events/pages/default.aspx?itemid=297

105 Att installera kompletterande uppvärmningssystem när spillvärmen tryter har också börjat förekomma bland bilar med förbränningsmotor. Ett exempel är Volkswagens supereffektiva Passat-modeller med TDI-motor. Källa: Markus Thomasfalk, Volkswagen Group Sverige AB

106 Ett antal kommuner har under många år undantagit s.k. miljöbilar från parkeringsavgifter, men i en färsk dom från Högsta förvaltningsdomstolen (mål 6647-13) konstateras att dessa rabatter strider mot Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

Den låga dieselskatten är en lysande affär för Luxemburg. Jämfört med grannländerna är dieselskatteintäkterna i Luxemburg 4–5 gånger högre per invånare. Enbart den extra skatteintäkten från den förhöjda försäljningen av diesel täcker 3 procent av landets statsbudget![107]

Dieselturismen gör det svårare för resten av EU att utnyttja ekonomiska styrmedel för att på ett kostnadseffektivt sätt minska klimatpåverkan. Om Luxemburgs grannländer höjer sin dieselskatt för att minska koldioxidutsläppen, växer dieselturismen ytterligare och ännu mera skatteintäkter flyter in till den luxemburgska statskassan, samtidigt som både klimatnyttan och grannlandets intäkter från den höjda skatten urholkas.

Effekten av Luxemburgs billiga diesel begränsas inte till grannländerna utan skapar en dominoeffekt som (om än marginellt) begränsar även Sveriges möjligheter att utnyttja dieselskatten som klimatpolitiskt styrinstrument.

Låga dieselpriser spiller dessutom över på bensinskatten. Med en låg dieselskatt och därmed ett lågt dieselpris väljer fler personbilsköpare dieselbil, vilket i sin tur gör det omöjligt för staterna att balansera den negativa skatte- och miljöeffekten av den billiga dieseln genom att i stället höja bensinskatten.

Skatteregleringen inom EU är svag. De flesta medlemsstater (inte minst Sverige) vill inte överlämna beslut om skatter till unionen. I EU:s energiskattedirektiv[108] fastställs därför endast miniminivåer för beskattningen av olika energibärare. Redan när direktivet 2003 antogs var nivåerna låga, och sedan dess har de endast höjts marginellt samtidigt som inflationen sänkt de reella nivåerna. Minimiskatten på diesel är i dag 330 euro per 1000 l, vilket kan jämföras med den svenska dieselskatten som i oktober 2014 motsvarade 527 euro per 1000 l.[109]

Att skärpa direktivet är politiskt en otroligt svår övning eftersom beslut om gemensamma skatteregler inom EU endast kan fattas i rådet, dvs. av regeringarna, och endast i konsensus, dvs. alla 28 regeringar måste vara ense för att några förändringar ska kunna ske. Eftersom inte bara Luxemburg tjänar på de låga minimiskatterna är möjligheterna att begränsa ”dieselturismen” genom att skärpa energiskattedirektivet väldigt begränsade.

I april 2011 presenterade kommissionen ett förslag till revision av direktivet som bl.a. innehöll en obligatorisk koldioxidskatt på alla fossila bränslen och en successiv höjning av främst dieselskatten.[110] Vid det möte finansministrarna inom EU höll den 14 oktober 2014 konstaterades att man efter 3,5 års förhandlingar inte ens var i närheten av en överenskommelse. Tunga aktörer som Tyskland och Storbritannien föreslog att hela processen skulle avbrytas.[111] Det mest sannolika är att kommissionen drar tillbaka sitt förslag, varvid de miniminivåer som fastställdes 2003 fortsätter att gälla.

---

107 http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=1474&IF_Language=eng&MainTheme=5&FldrName=3&RFPath=74 samt http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties_energy_products_en.pdf

108 Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet

109 http://ec.europa.eu/energy/observatory/reports/Oil-Bulletin-Duties-and-taxes.pdf

110 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_en.pdf

111 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/145105.pdf

Kombinationen av å ena sidan den fria rörligheten för lastbilar, å andra sidan en minimal samordning av drivmedelsbeskattningen är den sämsta tänkbara ur klimatpolitiskt perspektiv. Systemet är riggat för att pressa ned drivmedelsskatterna i ett läge där det i stället behövs ett system som underlättar för länderna att höja beskattningen.

Möjlig medicin mot dieselturismen 1: Reservera dieseln för den tunga trafiken

Ett sätt för en svensk regering att i någon mån begränsa de negativa effekterna av att EU är bakbundet skulle kunna vara att minska andelen dieselpersonbilar, t.ex. genom att kraftigt höja den årliga fordonsskatten på lätta dieselbilar. Fram till början av 2000-talet hade Sverige ett sådant system och konsekvensen var att bara några få procent av de personbilar som såldes hade dieselmotor. Systemets syfte var att upprätthålla två olika drivmedelsmarknader, en med lågbeskattad diesel (som i praktiken enbart var tillgänglig för yrkestrafikens tunga lastbilar, bussar och traktorer) och en annan marknad med högbeskattad bensin dit privatbilisterna var hänvisade. Denna modell tillämpas fortfarande i Nederländerna där bensinskatten i augusti 2014 var 767 euro per 1000 l och dieselskatten 486 euro per 1000 l. Trots den starka skattefördelen för diesel är bara var fjärde nysåld bil i Nederländerna en dieselbil, jämfört med mer än varannan i Sverige. Förklaringen är att de höga fasta skatterna på dieselbilar i Nederländerna gör det orimligt dyrt för de flesta privatpersoner att köpa och äga en dieselbil.

En sådan lösning innebär samtidigt en sorts kapitulation inför dieselturismen, dvs. att man ger upp tanken på att använda dieselskatten som klimatpolitiskt styrmedel.

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

På hemmaplan: Höj fordonsskatten på nya dieselpersonbilar betydligt.[112]

Möjlig medicin mot dieselturismen 2: IFTA à la EU[113]

En helt annan väg framåt bygger på att kontrollen även över skattenivåerna återförs till medlemsstaterna, dvs. att man i stället för att försöka harmonisera skattenivåerna gör det lättare för länderna att tillämpa olika skattesatser – kanske genom att delvis upphäva energiskattedirektivet.

---

112 I budgetpropositionen för 2015 (proposition 2014/15:1, Finansplan, sid. 265–268) föreslår regeringen en marginell höjning av fordonsskatten på lätta dieselbilar från 1 januari 2015. På ett annat ställe förutskickar man samtidigt att samma skatt ska sänkas i samband med en planerad höjning av dieselskatten med 20 öre per liter från 1 juli 2015 (proposition 2014/15:1, Finansplan, sid. 280–281).

113 Huvudkälla: McLure, C. E. Jr. (2008), "Rationalizing EU Taxation of Commercial Motor Fuel: Harmonized Rates versus Apportionment – Economic and Legal Issues" Bulletin for International Taxation 62, 19–31 och McLure, C. E. Jr. (2008), "Rationalizing EU Taxation of Commercial Motor Fuel: Harmonized Rates versus Apportionment – Technological Considerations", Bulletin for International Taxation 62, 121–128.

Modellen för hur detta skulle kunna fungera finns i Nordamerika. I både USA och Kanada tas drivmedelsskatter ut både på federal, delstats- och lokal nivå. En konsekvens är att skatterna varierar betydligt. I oktober 2014 var t.ex. dieselskatten i Pennsylvania 100,90 cent per gallon, medan den i grannstaten New Jersey bara var 66,30 cent per gallon.[114] Med andra ord borde det finnas starka skäl för regionens åkare att tanka sina bilar i New Jersey och undvika Pennsylvania.

Men så fungerar det inte och förklaringen stavas IFTA, the International Fuel Tax Agreement, formellt ett avtal mellan de 48 amerikanska staterna mellan Kanada och Mexico samt Kanadas 10 provinser. Systemet skapades ursprungligen på 1980-talet av några få delstater i USA, men numera ingår alla stater/provinser.[115]

Förebild för systemet är ett äldre skattesamarbete mellan delstaterna – the International Registration Plan, IRP[116] – som byggdes upp redan under 1970-talet för att hantera den myriad av federala, delstatliga och lokala vägavgifter, registreringsskatter m.m. som tas ut av vägtrafiken i USA. Via IRP samlas uppgifter om alla dessa olika skatter in centralt och sedan förmedlas skatteintäkterna mellan staten, delstaterna och lokala myndigheter i förhållande till fordonens körsträcka inom respektive administrativ enhet.[117] Basen för systemet är den loggbok med detaljerade uppgifter om körsträckor som alla lastbilar i USA varit skyldiga att föra sedan 1940-talet, och den stora poängen med IRP är att radikalt underlätta transporter över delstatsgränser genom att förenkla indrivningen av skatter.

IFTA fungerar på samma sätt, fast för drivmedelsskatter. Med hjälp av dels loggboksuppgifterna, dels helt enkelt tankningskvitton kan man räkna ut den genomsnittliga bränsleförbrukningen per körd sträcka under t.ex. ett kvartal för varje enskilt fordon. Genom att multiplicera denna siffra med körsträckan inom varje delstat under en tidsperiod får man en uppgift på fordonets bränsleförbrukning inom delstaten som sedan utgör basen för beskattningen. Genom IFTA beskattas *den förbrukade* mängden drivmedel inom en delstat, och inte, som i Europa, *den försålda* mängden.

Konkret fungerar systemet så här:

1. Varje kvartal (eller månad) samlar åkeriföretaget in följande information från de fordon som omfattas av systemet (alla fordon med en vikt över 26 000 pund, strax under 12 ton):
   a/ den körda sträckan i varje delstat/provins enligt loggboken,
   b/ kvitton på de drivmedel som köpts till fordonet under perioden, uppdelade på respektive delstat/provins.
2. På basis av dessa uppgifter får man fram tre siffror:
   a/ fordonets genomsnittliga drivmedelsförbrukning per körsträcka,
   b/ fordonets körsträcka inom respektive delstat/provins,
   c/ hur mycket dieselskatt fordonet betalat i respektive delstat/provins under perioden.

---

114 http://www.api.org/oil-and-natural-gas-overview/industry-economics/fuel-taxes/diesel-tax
115 http://www.iftach.org/
116 http://www.irponline.org/
117 Uppgifterna utnyttjas också för att fördela de federala väganslagen mellan delstaterna.

Med hjälp av dess uppgifter kan man sedan räkna ut hur mycket drivmedel fordonet förbrukat inom respektive delstat/provins och hur mycket drivmedelsskatt åkeriet respektive delstaten/provinsen är skyldig motparten. Poängen med IFTA (precis som med IRP) är att åkerierna tack vare samarbetet bara behöver kommunicera med sin egen hemstat/provins.

På basis av alla de uppgifter åkerier med hemmaort i respektive delstat/provins har lämnat, överförs pengar mellan de inblandade delstaterna/provinserna som i sin tur sköter indrivning/utbetalning av skattemedel till de åkerier som är registrerade i det egna territoriet. I slutet har alla åkerier betalat drivmedelsskatt i förhållande till sina fordons drivmedelskonsumtion i respektive delstat/provins.[118]

Det som gör IFTA intressant för den europeiska klimatdebatten är att systemet leder till att det i Nordamerika – till skillnad från i Europa – inte finns några skäl för åkerierna att planera var man tankar sina fordon eftersom det inte påverkar drivmedelskostnaden. Detta betyder i sin tur att skillnader i dieselskatt inte leder till någon ”dieselturism” – var man tankar sina fordon har ju ingen påverkan på drivmedelsskatten. Med en motsvarande lösning i Europa skulle lågskatteländerna inom EU inte längre kunna diktera nivån på drivmedelsskatterna inom resten av unionen. Samtidigt skulle konkurrensvillkoren mellan åkare från olika länder bli mera rättvisa.

En uppenbar svaghet med det nordamerikanska systemet är den omfattande byråkrati och övervakningsapparat som fordras för att systemet ska fungera. De flesta nya lastbilar som rullar på Europas vägar är emellertid redan i dag utrustade på sådant sätt att åkerierna på dataskärmar löpande kan följa inte bara var fordonen befinner sig utan också hur mycket drivmedel respektive fordon för tillfället förbrukar.[119] Den utrustning som krävs för att en modern, digital och billig EU-version av IFTA skulle kunna fungera finns således redan och de uppgifter som krävs för att en IFTA-lösning ska kunna fungera samlas redan i dag in.

Det som krävs för ett IFTA à la EU handlar därför så gott som uteslutande om juridik. Åkerierna måste bli skyldiga att lämna ifrån sig data om körsträckor och drivmedelsförbrukning, medlemsstaterna måste ges rätt att basera sin drivmedelsbeskattning av tunga lastbilar på förbrukad i stället för såld mängd drivmedel och den utrustning som redan sitter i de flesta nya lastbilar måste göras obligatorisk. Allt detta är sannolikt beslut som EU kan fatta med s.k. kvalificerad majoritet, dvs. ett enstaka EU-land (läs Luxemburg) skulle inte kunna blockera en reform.

Ur svenskt perspektiv skulle reformen betydligt underlätta en ambitiös klimatpolitik. Det finns alla skäl för en ny svensk regering att ta initiativ, särskilt om/när den pågående förhandlingen om energiskattedirektivet havererar.

---

118 I praktiken förmedlas väldigt lite pengar mellan delstater och åkerier helt enkelt därför att fordonen tankas när drivmedlen är på väg att ta slut, oavsett i vilken delstat fordonet befinner sig. Tankningen sker därför på det hela taget i de delstater där fordonen framförs, och då uppstår ingen skuld mellan åkeri och delstat.

119 Se t.ex. http://www.wirelesscar.com/?page_id=30, http://issuu.com/scania-uk/docs/c200-services eller http://www.alertgasoil.com/en/02a_SurvConso.htm

Nedan ett räkneexempel på hur systemet skulle kunna fungera för en lastbil som under ett år kör sammanlagt 30 000 km i tre EU-medlemsstater med helt olika dieselskatt:

	Medlemsstat I	Medlemsstat II	Medlemsstat III
Körd sträcka	10 000 km	10 000 km	10 000 km
Genomsnittlig dieselförbrukning	40 l/100 km	40 l/100 km	40 l/100 km
Förbrukad mängd diesel	4000 l	4000 l	4000 l
Dieselskatt	**0,3 €/l**	**0,4 €/l**	**0,5 €/l**
Tankad mängd	7 000 l	3 000 l	2 000 l
Erlagd dieselskatt	2 100 €	1 200 €	1 000 €
Skatt på diesel förbrukad i respektive medlemsstat	1 200 €	1 600 €	2 000 €
Skuld åkare/medlemsstat (återförs)	900 €	-400 €	-1 000 €
Netto erlagd skatt, totalt	2 100 €	1 200 €	1 000 €
Netto erlagd skatt, per liter diesel	**0,3 €/l**	**0,4 €/l**	**0,5 €/l**

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

Inom EU: Driv på för att göra utrustning för kontinuerlig mätning och registrering av position och bränsleförbrukning obligatorisk i nya, tunga bussar och lastbilar (över 12 ton) i gränsöverskridande trafik. Verka för att medlemsstater får rätt att basera beskattningen av drivmedelsförbrukningen i dessa fordon på den registrerade förbrukningen inom medlemsstaten i stället för på den försålda mängden.

Biodrivmedelspolitik vid vägs ände

Den 1 maj 2014 skulle en ny regel om obligatorisk låginblandning av biodrivmedel i bensin och diesel ha trätt i kraft i Sverige. Sedan tidigare blandar bolagen frivilligt etanol i bensin och s.k. FAME i diesel eftersom tillsatserna är (nästan) skattefria och därmed gör drivmedlen billigare. Med ”kvotplikten” skulle inblandningen ha blivit obligatorisk samtidigt som skatterabatten skulle sänkts.

I strid med energiskattedirektivet ville alliansregeringen dock fortsatt undanta även kvotpliktiga förnybara bränslen från den del av drivmedelsskatten som är koldioxidskatt. Det gick EU-kommissionen inte med på och därför stoppades kvotplikten.

Turerna illustrerar att den biodrivmedelspolitik, baserad på att biodrivmedel är undantagna från energi- och koldioxidskatt, som tillämpats i Sverige i tio års tid nått vägs ände. Att gynna biodrivmedel med skattebefrielse har fungerat upp till dagens dryga tio procent totalandel, men för att göra det som egentligen krävs, dvs. att helt fasa ut fossildrivmedlen, duger inte modellen, bl.a. därför att skatteintäkterna till sist försvinner.

Ett ljus i mörkret är att frågan om hur en reglering som helt pressar bort de fossila drivmedlen kan se ut redan utretts. 2004 lämnade en statlig

utredning förslag till den dåvarande regeringen om att Sverige (med elcertifikaten som förebild) skulle införa s.k. biodrivmedelscertifikat.[120] Förslaget innebar att varje oljebolag skulle bli skyldigt att garantera att en viss andel av det de säljer är biodrivmedel (i utredningen 5,75 procent, det mål som då gällde inom EU), dock inte bokstavligt utan via säljbara certifikat där företag med lägre såld andel än ”kvotplikten” kan köpa certifikat av företag med högre andel. Handeln skulle ske direkt mellan företagen eller via börshandel. Kvotandelen skulle därmed nås på ett kostnadseffektivt sätt, rimligen via en kombination av låginblandning och specialbränslen (typ E85 eller biogas).

Certifikatsidén genomfördes aldrig. Biodrivmedelsbranschen lobbade för att behålla den totala skattebefrielsen. Fortfarande lever vi med detta provisorium, som fungerar allt sämre.

Uppdraget till 2004 års utredning var att öka andelen biodrivmedel, inte minska användningen av fossila drivmedel. Men det viktiga för klimatet är inte att vi använder mera biodrivmedel utan mindre fossila drivmedel.

En elegant lösning vore att omvandla biodrivmedelscertifikaten till ”fossila drivmedelsrätter”. I ett sådant system skulle oljebolagen bli skyldiga att till staten överlämna inte biodrivmedelscertifikat utan ”fossila drivmedelsrätter” motsvarande den mängd fossil koldioxid som de drivmedel man sålt orsakat. Drivmedelsrätterna skulle oljebolagen skaffa sig vid en årlig auktion, där antalet för varje år minskas tills försäljningen helt upphör, t.ex. år 2050, eller via en börshandel.

Systemet kan kombineras med en ”teknikneutral” drivmedelsbeskattning, helt baserad på energiinnehåll och lika för fossila och förnybara drivmedel.

Lösningen säkrar både statens skatteintäkter och att de fossila drivmedlen helt fasas ut till lägsta samhällsekonomiska kostnad, bl.a. därför att producenter, distributörer, biltillverkare, konsumenter m.fl. får flera decennier att anpassa sig.

En ny regering som tar både ekonomin och klimatfrågan på allvar bör hinna sjösätta ett system redan före nästa val och därmed ge biodrivmedelspolitiken den stabilitet alla i åratal ropat efter.[121]

För dieselbilar krävs inga justeringar för att de ska kunna köras på syntetisk diesel, framställd av förnybara råvaror. För bensinbilar är den genaste vägen till en lösning att göra s.k. flexfuel-utrustning, som finns på det som brukar kallas etanolbilar, obligatorisk. När EU-lagstiftningen om bilar och koldioxid skulle införas 2008 var bilindustrins bedömning att kostnaden för den extrautrustning som krävs (ett datachip och några slangar av kraftigare dimension) vid ett obligatoriskt införande skulle ligga nära noll.

En total utfasning av fossila drivmedel kommer med största sannolikhet att leda till högre drivmedelspriser. Om Sverige går före andra länder kan detta driva fram en dieselturism där den svenska politiken undergrävs

120 ”Introduktion av förnybara fordonsbränslen” (SOU 2004:133)

121 I budgetpropositionen för 2015 utlovar regeringen att ett kvotpliktssystem för biodrivmedel ska ”vara på plats” senast 1 januari 2016. Proposition 2014/15:1, utgiftsområde 22, sid. 64.

genom att i första hand den internationella lastbilstrafiken väljer att köpa sina drivmedel i andra länder med lägre drivmedelspriser. Denna problematik talar ytterligare för att en ny svensk regering bör driva på inom EU för att göra det möjligt för medlemsstater att tillämpa en IFTA-lösning (se föregående avsnitt).

FÖRSLAG TILL EN NY REGERING

Inom EU: Verka för att flexfuel-utrustning blir obligatorisk på nya bensinbilar.

På hemmaplan: Begränsa stegvis den tillåtna försäljningen av fossila drivmedel, antingen via säljbara ”fossila drivmedelsrätter” (liknande utsläppshandeln) eller via ett system med biodrivmedelscertifikat (liknande elcertifikatssystemet) med sikte på att till 2040 eller 2050 i princip helt förbjuda försäljning av fossila drivmedel. Lägg samtidigt om drivmedelsbeskattningen så att den helt baseras på energiinnehållet och blir lika för fossila och förnybara drivmedel.

arenaidé