



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2016-09-12 Dnr 4.1.1-2016/01329-5

Miljö- och energidepartementet

## **Remiss av kommissionens förslag till ansvarsfördelningsförordning och förslag till förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning och skogsbruk**

### **Kommerskollegiums roll**

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Yttrandet inskränker sig till de delar av förslagen som berör kollegiets ansvarsområden.

### **Bakgrund**

Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 fastställer att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 40 procent inom EU fram till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppsmålet ska nås genom att utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter minskas med 43 procent fram till 2030 jämfört med 2005 och genom att utsläppen i de sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet minskas med 30 procent under samma period. Förslaget till förordning om ansvarsfördelning och förslaget till förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) utgör, tillsammans med EU:s system för handel med utsläppsrätter, genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till 2030 och åtagande under Parisavtalet.

### **Övergripande principiell ståndpunkt från Kommerskollegium**

Kommerskollegium anser att det skulle vara en fördel om alla sektorer inkluderades i utsläppshandelssystemet eller om man hade en koldioxidskatt. Det skulle ge större utrymme för marknadens egna mekanismer att styra i rätt riktning och spara mycket av den administration och bokföring som nu krävs med olika system för olika sektorer. En samordning behöver göras med den översyn av utsläppshandelssystemet som nu pågår inom EU.

Det är också väsentligt att de system som nu föreslås inom EU kommer att harmoniera med internationella system som kan komma efter Kyoto. En global ”stock-taking” ska enligt Paris-avtalet äga rum 2018, då bl.a. mekanismer för krediter kan behandlas.

## Bedömning av anmälningssplikt

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap i unionen eller av andra internationella överenskommelser.<sup>1</sup> Tekniska föreskrifter är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.<sup>2</sup>

Kommerskollegium bedömer att förslagen inte är anmälningsspliktiga enligt någon av dessa procedurer.

## Ansvarsfördelningsförordningen

Den 20 juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ansvarsfördelning mellan medlemsländerna för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021-2030. De sektorer som ligger utanför EU:s handelssystem är främst uppvärmning av bostäder och byggnader, jordbruk, avfallshantering, transporter samt småskalig industri. Förslaget till förordning omfattar utsläpp av växthusgaserna koldioxid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), dikväveoxid (N<sub>2</sub>O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC), kvävetrifluorid (NF<sub>3</sub>) och svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>). Ansvarsfördelningsförordningen (ESR) omfattar dock inte sådana verksamheter som föreslås regleras av en särskild förordning (LULUCF) om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.

Enligt Europeiska rådets slutsatser ska målet om -30 procent för de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter fördelas genom att varje medlemsstat får ett mål mellan 0 procent och -40 procent och fördelningen ska grundas på BNP per capita. För medlemsstater som har en BNP per capita över genomsnittet inom EU ska denna fördelning justeras med hänsyn till kostnadseffektivitet. I förslaget till förordning får Sverige ett mål på -40 procent. Till skillnad från ETS finns inga konkreta förslag till åtgärder utan enbart hur ansvaret skall fördelas. Det blir därmed inte samma styrmedel för åtgärder som ETS kan sägas vara.

---

<sup>1</sup> Procedurerna avser främst anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ([EU] 2015/1535), tjänstedirektivet (2006/123/EG) samt Världshandelsorganisationens (WTO) TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

<sup>2</sup> Artikel 1.1(f) anmälningsdirektivet.

Förslaget omfattar också ändringar av EU:s nu gällande förordning om en övervakningsmekanism som reglerar hur medlemsländernas utsläpp av växthusgaser ska kontrolleras och rapporteras. Man föreslår en förändring så att avräkning bara sker vart femte år till skillnad från varje år enligt nuvarande system. Enbart en inrapportering ska göras varje år. Denna förändring innebär förenklingar och kostnadsminskningar enligt förslaget.

Förutom själva ansvarsfördelningen innehåller det nu presenterade förslaget flexibilitetsinstrument som ger medlemsstaterna viss valfrihet för hur de vill nå sina mål, t ex genom att spara utsläppsutrymme till kommande år eller handla med utsläppsutrymme mellan medlemsländerna. Man ska kunna föra över en del av utrymmet inom handelssystemet (ETS) till den icke handlande sektorn (ESR). Man ska också kunna låna utsläppsutrymme och även få krediter. Däremot ska man inte kunna skaffa internationella krediter genom åtgärder i t ex utvecklingsländer.

## Kommerskollegiums synpunkter

Kommerskollegium ser en otydlighet i förslaget hur man bedömt länders potential och kostnadseffektivitet vid fördelningen av ansvaret för utsläppsminskningar. En analys behöver göras för att inte länders olika ambitionsnivå i olika sektorer ska inverka menligt på konkurrenskraften. Exempelvis finns i Sverige höga ambitioner när det gäller transportsektorns omställning vilket kan påverka vår konkurrenskraft om inte samma ambitioner gäller för andra länder. Kollegiet anser det vara positivt att man kan låna utsläppsutrymme och även få krediter från utsläppshandelssystemet (ETS). Förslagets system för bokföring av flexibiliteterna kan dock göras tydligare. Kollegiet anser att man ska kunna använda internationella krediter t ex åtgärder i utvecklingsländer för att klara målet. Detta kan ge stora klimateffekter och är ofta ett mer kostnadseffektivt sätt för utsläppsminskningar.

## Förslag om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från förändrad markanvändning och skogsbruk

Som tidigare nämnts omfattar inte Ansvarsfördelningsförordningen verksamheter som föreslås regleras av en särskild förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.<sup>3</sup> Denna sektor kallas i förordningen för LULUCF-sektorn<sup>4</sup>. När det gäller denna sektor fanns en skrivning i EU:s klimat- och energipaket att den skulle integreras och att en policy för hur markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk ska fastställas så snart de tekniska förhållandena medger och senast 2020. Den 20 juli 2016 presenterade kommissionen därför ett förslag till förordning som inkluderar växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) som en separat del i EU:s ramverk för klimat och energi till 2030.

<sup>3</sup> COM (2016) 479 final, 2016/0230(COD)

<sup>4</sup> LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry - markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

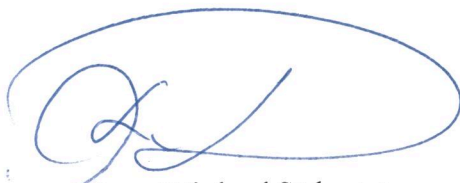
Det nu framlagda förslaget ska fastställa hur sektorn fr o m 2021 (alltså då Kyotoprotokollet upphört att gälla) ska integreras i EU:s klimatpolitik. Kommissionens bedömning är att styrningen av denna sektor då måste vidareutvecklas inom EU. Så länge Kyotoprotokollet gäller finns krav på medlemsstaterna att se till att sektorn inte genererar några ytterligare utsläpp.

Man föreslår gemensamma rapporterings- och bokföringsregler för att inte negativa effekter ska uppstå på den inre marknadens optimala funktion. Man får därigenom en gemensam ram för hur denna sektor kan bidra till EU:s gemensamma mål för utsläppsminskning. Varje medlemsstat ska själv kunna välja åtgärder för att uppnå de olika målen för sektorn.

Utgångspunkten i förordningsförslaget är att varje medlemsstat förbinder sig till att säkra att nettoupptagen i LULUCF-sektorn inte ska minska, eller i de fall nettoutsläpp för sektorn redovisas, att nettoutsläppen inte ska öka. Förändrade utsläpp och upptag bokförs enligt de regler som förordningen innehåller och som är olika för olika marktper, som exempelvis åkermark eller skogsmark.

## Kommerskollegiums synpunkter

Kommerskollegium anser att förtydliganden behövs när det gäller hur bokföring och översyn skall gå till. Det är viktigt att det nationella självbestämmandet i skogsbruksfrågor bibehålls. Varje medlemsstat ska själv kunna fastställa referensvärden och välja åtgärder för att uppnå de olika målen för sektorn. Regelverket måste ge utrymme för de olika klimatförutsättningar som finns inom olika delar av EU. Ett hållbart skogsbruk och tid för återväxten i skogen sker under andra förhållanden i länder med ett kallt klimat. En viktig faktor att beakta är att det i nuläget inte är klart vilken modell för inrapportering av skog som arbetet med den internationella klimatkonventionen kan leda till. Skogsråvarans roll för produktion av biomassa för att ersätta fossila bränslen och därmed uppnå utsläppsminskningar finns inte med i förslaget.



Oscar Wåglund Söderström



Marianne Jönsson