



Översyn av EU:s ansvarsfördelningsförordning om medlemsstaternas nationella klimatmål

Miljödepartementet

2021-08-31

Dokumentbeteckning

COM (2021) 555

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet

Sammanfattning

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen ett omfattande lagstiftningspaket med syfte att se över EU:s lagstiftning för att nå det skärpta 2030-målet om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer. EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) är en av rättsakterna som omfattas av översynen. ESR reglerar utsläppen från byggnader, jordbruk, avfallshantering, transporter samt småskalig industri. Under den nuvarande förordningen ska utsläppen i dessa sektorer minska med 30 % (29 % för EU27) jämfört med 2005 års nivåer i perioden 2021–2030. Utsläppsutrymmet fördelas i nationellt bindande mål fördelade utifrån BNP/capita i ett spann mellan +/- 0 % till - 40 %. Sverige har tillsammans med Luxemburg det skarpaste utsläppsmålet om -40 %.

Kommissionen föreslår att det övergripande utsläppsmålet skärps till -40% och att samtliga medlemsstater bidrar till ambitionshöjningen. Som ett led i detta skärps därmed även de nationella utsläppsmålen i ett reviderat målspann om -10% till -50%. Sverige föreslås tillsammans med fyra andra länder få det skarpaste utsläppsmålet. Enligt förslaget ska målen fortsatt fördelas utifrån BNP/capita med viss justering för kostnadseffektivitet. De befintliga flexibiliteterna lämnas oförändrade fränsett att möjligheten att

tillgodoräkna sig ökade upptag av växthusgaser delas upp över de två åtagandeperioderna. Därutöver förslås en ny frivillig reserv till vilken en medlemsstat kan dela med sig av eventuella upptagskrediter som sedan kan användas av andra medlemsstater för att nå sina utsläppsmål.

Regeringen välkomnar förslaget att skärpa det övergripande målet i EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR). Utöver att genomföra det skärpta 2030-målet anser regeringen att ESR även behöver bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning mot ett klimatneutralt EU 2050. Regeringen avser främja principen om ökad konvergens mot 2050-målet och välkomnar att samtliga medlemsstater ska bidra till ambitionsökningen. Regeringen ser positivt på att flexibiliteter fortsatt begränsas och framhåller att dessa måste utformas så att miljöintegriteten upprätthålls och att klimatmålets uppfyllelse inte äventyras. Regeringen framhåller att 2030-målet huvudsakligen ska uppnås genom utsläppsminskningar och att deltagande i flexibiliteter ska vara frivilligt. Vidare anser regeringen att utformningen av medlemsstaternas nationella utsläppsbanor behöver säkerställa ett tillräckligt omställningstryck under hela perioden fram till 2030.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I december 2020 enades Europeiska rådet om att skärpa EU:s klimatmål till 2030 från minst 40 procent till minst 55 procent nettoutsläppsminskningar jämfört med 1990. Det skärpta klimatmålet till 2030 utgör även EU:s skärpta nationellt fastställda bidrag under Parisavtalet och är inskrivet i EU:s klimatlag som antogs den 28 juni 2021.

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen ett omfattande lagstiftningspaket med syfte att se över EU:s lagstiftning för att nå det skärpta 2030-målet.

EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) som antogs i maj 2018 är en av rättsakterna som omfattas av översynen. ESR omfattar de sektorer som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS) och reglerar utsläppen från byggnader, jordbruk, avfallshantering, transporter samt småskalig industri. Sammantaget reglerar förordningen nära 60% av EU:s totala territoriella växthusgasutsläpp och omfattar gaserna koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC), kvävetrifluorid (NF₃) och svavelhexafluorid (SF₆).

Under den nuvarande förordningen ska utsläppen i perioden 2021–2030 minska med 30% (29% för EU27) jämfört med 2005 års nivåer. Utsläppsutrymmet fördelas i nationellt bindande mål fördelade utifrån BNP/capita i ett spann mellan +/- 0% till - 40%. Sverige har tillsammans med Luxemburg det skarpaste utsläppsmålet om -40%. Det är upp till varje medlemsstat att utforma och anta nationella åtgärder för att nå utsläppsmålet, samtidigt som åtgärder på EU-nivå bidrar till att minska utsläppen i berörda sektorer. De nationella målen operationaliseras i en förutbestämd mängd utsläppsenheter (Annual Emission Allocation, AEA:er) där en enhet motsvarar ett ton koldioxidekvivalenter för varje år i åtagandeperioden 2021–2030. Medlemsstaterna måste vid två tillfällen, 2027 och 2032, uppvisa att man för varje år innehar motsvarande mängd utsläppsenheter som verifierade utsläpp.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning innebär en uppdatering av regelverket för ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna att under perioden 2021–2030 minska utsläppen i den icke-handlande sektorn i ljuset av EU:s skärpta klimatmål till 2030. Kommissionen föreslår följande ändringar:

- *Skärpt utsläppsmål och uppdaterad ansvarsfördelning (artikel 1,2)*

Kommissionen föreslår att det övergripande utsläppsmålet skärps från dagens -30 % till -40 %, jämfört med 2005 års nivåer, och att samtliga medlemsstater bidrar till ambitionshöjningen. Som ett led i detta skärps därmed även de nationella utsläppsmålen i ett reviderat måls spann om -10% till -50%. Sverige föreslås tillsammans med Danmark, Finland, Luxemburg och Tyskland få det skarpaste målet att halvera utsläppen medan Bulgariens mål skärps från +/- 0 % till -10 %. Detta innebär att Sveriges föreslagna mål under ESR fortsatt är lägre än det av riksdagen antagna nationella etappmålet under det klimatpolitiska ramverket om att minska utsläppen med 59% (jämfört med 2005 års nivåer), varav 8% kan utgöras av så kallade kompletterande åtgärder (vilka inte ingår i ESR). Sverige kan därmed fortsättningsvis klara eller till och med överträffa sitt EU-mål genom att nå det nationellt beslutade etappmålet.

Fördelningen av medlemsstaternas utsläppsmål föreslås fortsatt utgå från BNP/capita men baserat på uppdaterad statistik för perioden 2017–2019. Kommissionen föreslår också att även denna gång göra en viss justering av utsläppsmålen för medlemsstaterna i det övre BNP-spannet för att reflektera var den största potentialen för kostnadseffektiva utsläppsminskningar finns. Justeringen innebär att framförallt länder med höga jordbruksutsläpp får

något lägre mål eftersom utsläppsminskande åtgärder i denna sektor i regel är mycket kostsamma. Kommissionen noterar även behovet av ökad konvergens i medlemsstaternas klimatarbete och föreslår därför att ingen medlemsstats utsläppsmål skärps med mer än 12 procentenheter. I kombination med att det lägsta utsläppsmålet skärps från +/-0 till -10 % innebär detta att vissa länder i det lägre BNP-spannet får en något högre tilldelning än vid en ren BNP/capita-fördelning.

- *Justerad fördelning av utsläppsutrymme i perioden 2021-2030 (artikel 4)*

För att tillse en gradvis och förutsägbar utsläppsminskning tilldelas varje medlemsstat så kallade utsläppsenheter (AEA:er) för varje år i perioden 2021-2030 utefter en linjär utsläppsbana. Kommissionen föreslår att den befintliga tilldelningen kvarstår i perioden 2021-2022 med en eventuell uppdatering år 2022 för perioden 2022-2026. För att korrigera för eventuella effekter på utsläppen av de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin och efterföljande ekonomiska stimulanspaketet, föreslås därefter att utsläppstilldelningen för perioden 2026-2030 ses över och uppdateras år 2025.

- *Mindre förändringar av befintliga flexibiliteter (artikel 6, artikel 7)*

De befintliga flexibiliteterna såsom att spara, låna eller överlåta utsläppsenheter föreslås lämnas oförändrade. Som ett led i att säkerställa ett tydligt fokus på utsläppsminskande åtgärder föreslås dock att möjligheten att nyttja ökade upptag av koldioxid i kolsänkor delas upp mellan perioden 2021-2025 och 2026-2030.

- *Ny frivillig reserv bestående av outnyttjade upptag av koldioxid från kolsänkor (artikel 11a)*

Kommissionen noterar att det för många medlemsstater kan bli en utmaning att nå de nationella utsläppsmålen även om de nuvarande tillgängliga flexibiliteterna nyttjas fullt ut. Givet vissa föreslagna ändringar av den så kallade LULUCF-förordningen (se faktapromemoria 2020/21:FPM138) förväntas även vissa medlemsstater generera ökade upptag av kolsänkor som inte kan nyttjas under den förordningen, vilket i sin tur kommer leda till ett överskott av outnyttjade upptagskrediter. Kommissionen föreslår därför att inrätta en frivillig reserv bestående av detta överskott som kan nyttjas av de medlemsstater som trots fullt nyttjande av övriga flexibiliteter fortsatt inte når sitt utsläppsmål under ESR. Genom att dela med sig av eventuell överprestation inom LULUCF från reserven får samma medlemsstat möjlighet att vid behov tillgodoräkna sig upptagskrediter för att nå sitt ESR-mål. Enligt förslaget ska medlemsstaterna anmäla sin avsikt att delta i reserven senast sex månader efter förordningens ikraftträdande. Reservet föreslås dock endast aktualiseras om EU som helhet når det i klimatlagen

fastställda målet om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 %, varav maximalt 225Mt koldioxidekvivalenter kan utgöras av upptag i kolsänkor.

2020/21:FPM137

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inget förslag till ytterligare lagstiftning eller reglering utöver det skärpta utsläppsmålet och förutses därför inte ha någon påverkan på svenska regler. Sveriges föreslagna utsläppsmål är fortsatt lägre än det nationellt beslutade etappmålet till 2030.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget förväntas inte få några direkta budgetära konsekvenser för Sverige givet att det föreslagna utsläppsmålet till 2030 är lägre än det nationella etappmålet till 2030 inom ramen för det klimatpolitiska ramverket.

Förslaget som sådant påverkar inte heller EU-budgeten då merparten av utsläppsminskningssåtgärderna utformas och genomförs i de enskilda medlemsstaterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen framhåller att ambitiösa och tydliga mål för utsläppsminskningar vid källan ökar förutsägbarheten i EU:s klimatarbete och undviker inläsningseffekter i fossilbaserad teknik och infrastruktur och välkomnar därför förslaget att skärpa det övergripande målet för EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR). Sverige driver sedan tidigare att nationella utsläppsmål bör vara en viktig komponent i att säkerställa att alla medlemsstater och berörda sektorer genomför den klimatomställning som krävs för att uppnå delånga klimatmålen.

Utöver att genomföra det skärpta 2030-målet anser regeringen att ESR även behöver bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning mot ett klimatneutralt EU 2050. Detta förutsätter en ökad konvergens i klimatambition över tid då samtliga medlemsstater kommer behöva nå mycket låga utsläppsnivåer till 2050. Sverige driver sedan tidigare att varje medlemsstat bör uppnå klimatneutralitet nationellt till 2050. Regeringen avser främja principen om ökad konvergens mot 2050-målet och välkomnar därför att samtliga medlemsstater ska bidra till ambitionsökningen samt att ambitionsgolvet skärps.

Flexibiliteter mellan sektorer och år kan bidra till att klimatmålen nås på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som det finns risker med ett system som i för hög utsträckning förlitar sig på flexibilitetsmekanismer. Regeringen ser positivt på att flexibiliteter fortsatt begränsas och framhåller att dessa måste utformas så att miljöintegriteten upprätthålls och att klimatmålets uppfyllelse inte äventyras. Alla medlemsstater och sektorer behöver ges tillräckliga incitament att genomföra de åtgärder och den klimatomställning som krävs för att nå det skärpta 2030-målet och i förlängningen klimatneutralitet 2050. Full flexibilitet bör fortsatt gälla från ESR till LULUCF som ett led i att stärka incitamenten att minska användning av fossila material och bränslen.

Regeringen är kritisk till kommissionens förslag att inrätta en frivillig reserv av outnyttjade LULUCF-krediter. Regeringen framhåller att 2030-målet huvudsakligen ska uppnås genom utsläppsminskningar och att deltagande i flexibiliteter ska vara frivilligt. Andra medlemsstater ska inte automatiskt kunna tillgodoräkna sig ökade upptag från svenska kolsänkor. Minskade ansträngningar att minska utsläppen i en medlemsstat ska inte leda till krav på att öka upptag av koldioxid i en annan medlemsstat.

Vidare anser regeringen att utformningen av medlemsstaternas nationella utsläppsbanor behöver säkerställa ett tillräckligt omställningstryck under hela perioden fram till 2030. Regeringen välkomnar därför att utsläppsbanorna ses över senast år 2025 för att beakta eventuella ekonomiska effekter av covid-19.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett antal medlemsstater besvarade kommissionens öppna samråd inför översynen av ESR. Förordningen har även berörts under diskussioner på Europeiska rådet.

Ett antal av de mer klimatambitiösa medlemsstaterna, däribland Sverige, Finland, Danmark och Nederländerna, har påtalat behovet av ökad kostnadseffektivitet och konvergens i medlemsstaternas klimatarbete för att på sikt nå klimatneutralitetsmålet. Som ett led i detta har dessa länder bland annat framhållit att samtliga medlemsstater måste bidra till att genomföra ambitionshöjningen inom ESR och att det lägsta utsläppsmålet bör vara lägre än noll.

En annan grupp medlemsstater har framhållit behovet av ekonomiskt stöd för att genomföra skärpta klimatmål och att länder med BNP/capita över EU-genomsnittet bör ta ett större ambitionsansvar. Flertalet av dessa länder har även framhållit att utsläppsmålen fortsatt bör fördelas utifrån BNP/capita grundat på 2013 års statistik likt den nuvarande fördelningen.

Ett antal medlemsstater har framhållit att ett ambitiöst ESR garanterar ett fortsatt omställningstryck för minskade utsläpp från fossila bränslen som driver på klimatomställningen i samtliga medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förordningens roll och omfattning har även figurerat i den bredare diskussionen kring utformningen av EU:s framtida klimatarkitektur. Kommissionen förde i sin klimatplan från september 2020 (se fakta-PM 2020/21:FPM8) ett resonemang kring möjligheten att antingen reducera förordningens tillämpningsområde eller helt avskaffa den om berörda sektorer flyttas in under nya regelverk, såsom ett utvidgat EU ETS. Flertalet miljöorganisationer och medlemsstater påtalade dock att de nationella utsläppsmålen under ESR säkerställer ett omställningstryck i samtliga medlemsstater och sektorer och möjliggör ett mer direkt ansvarsutkrävande av medlemsstaterna. I sin konsekvensanalys tillhörande förslaget drar kommissionen liknande slutsatser. Bland annat konstaterar kommissionen att enbart en utsläppshandel för vägtransporter och byggnader inte på egen hand är tillräckligt för att ställa om vägtransportsektorn och att incitament för kompletterande nationella åtgärder är nödvändigt, åtminstone i perioden fram till 2030.

Europaparlamentets ståndpunkter är ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målet med förslaget endast uppnås genom ett förslag av kommissionen på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går längre än vad som behövs för att på EU-nivå nå det skärpta 2030-målet på ett kostnadseffektivt sätt

samtidigt som rättvisa och miljöintegritet säkerställs. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

2020/21:FPM137

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen höll en första presentation av förslagen i det så kallad Fit-for-55-paketet i arbetsgruppen för miljöfrågor den 15 juni. Förhandlingar om förslaget kommer inledas under det slovenska ordförandeskapet hösten 2021.

4.2 Fackuttryck/termer

Nationellt fastställt bidrag (NDC): under Parisavtalet ska parterna vart femte år lämna in ett nationellt fastställt bidrag som redogör för hur parten avser bidra till att hålla den globala medeltemperaturökningen väl under två grader och sträva mot att hålla temperaturökningen under 1,5 grader.

Koldioxidekvivalenter: för att få alla växthusgaser summerbara multipliceras alla utsläpp, förutom koldioxid, med en global uppvärmningspotential (GWP, global warming potential) Denna faktor är olika för respektive gas och ger totala bidraget till den globala uppvärmningen för den aktuella gasen. Med hjälp av gasernas GWP räknas de om till koldioxidekvivalenter.

Utsläppsenheter (AEA:er): En utsläppsenhet (Annual Emission Allocation, AEA) motsvara ett ton koldioxid. För varje år måste en medlemsstat uppvisa att den innehar motsvarande mängd utsläppsenheter som registrerade utsläpp av växthusgaser. Om en medlemsstat släpper ut mer växthusgaser än mängden tilldelade utsläppsenheter måste kvarstående mängd enheter förvärfvas på annat sätt, exempelvis genom att köpa utsläppsutrymme från en annan medlemsstat.

Flexibiliteter: För att nå de fastställda målen på ett kostnadseffektivt sätt tillåts viss flexibilitet i hur målen kan nås. En medlemsstat kan bland annat spara ett överskott av utsläppsenheter från en period till en annan eller sälja/köpa överskott av en annan medlemsstat.

Kolsänkor: Genom fotosyntesen fångar exempelvis träd upp koldioxid från atmosfären som sedan lagras i biomassan. Koldioxid kan även tas upp och lagras i jord och av hav. Tekniska kolsänkor består av exempelvis teknik för koldioxidavskiljning och lagring, så kallad CCS.

LULUCF-krediter: Under den så kallade LULUCF förordningen (Land Use, Land Use Change and Forestry) kan en medlemsstat generera så kallade upptagskrediter genom att öka upptagen av koldioxid mer än sitt åtagande.

Dessa upptagskrediter kan i viss mån användas för att möta de nationella utsläppsmålen inom ESR. 2020/21:FPM137