



Fonden för en rättvis omställning

2019/20:FPM15

Näringsdepartementet

2020-02-18

Dokumentbeteckning

KOM(2020) 22

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av Fonden för en rättvis omställning

KOM(2020) 23

Ändrat förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering (CPR)

Sammanfattning

Den 14 januari 2020 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om inrättandet av en fond för rättvis omställning och följdändringar i förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser (CPR). Fonden för en rättvis omställning (härefter kallad ”fonden”) utgör en av de tre delarna i mekanismen för rättvis omställning som presenterades som en del av kommissionens meddelande om investeringsplanen för ett hållbart Europa - investeringsplanen inom den gröna given. Syftet är att genom mekanismen för rättvis omställning mobilisera totalt 100 miljarder euro 2021–2027 genom fonden för rättvis omställning, ett särskilt program inom InvestEU och en ny lånefacilitet från Europeiska Investeringsbanken för utlåning till offentlig sektor subventionerad från EU-budgeten. Därigenom ska ytterligare investeringar möjliggöras i de regioner som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet.

Fonden för en rättvis omställning föreslås ge stöd till alla medlemsstater och kommissionen föreslår att den ska få 7,5 miljarder euro i nya EU-anslag utöver kommissionens förslag till EU:s nästa fleråriga budgetram. Fonden

för en rättvis omställning är ett verktyg för att stödja de regioner som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet och för att undvika att skillnaderna mellan regionerna ökar. Den kommer därför att inrättas inom ramen för sammanhållningspolitiken.

Regeringen delar kommissionens bedömning att omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Regeringen anser dock att finansieringen av fonden bör ske med befintliga medel inom ram och inte vara budgetdrivande.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 11 december 2019 presenterade kommissionen ett meddelande om den europeiska gröna given med en färdplan för en ny tillväxtpolitik för Europa (se faktrapromemoria 2019/20:FPM13). Denna tillväxtpolitik bygger på ambitiösa klimat- och miljömål och på deltagandeprocesser som sammanför invånare, städer och regioner i kampen mot klimatförändringar och för miljöskydd.

Den 14 januari 2020 presenterade kommissionen en investeringsplan för den gröna given, vilket är en färdplan för att möjliggöra investeringar för att förverkliga den europeiska gröna given (se faktrapromemoria 2019/20:FPM14). En rad lagstiftningsförslag och strategier kommer att följa de närmaste åren. Investeringsplanen inom den gröna given fokuserar på fyra huvudområden;

- finansiering,
- möjliggörande ramverk,
- stöd till projektförberedelser och projektgenomförande samt
- en mekanism för rättvis omställning.

Finansieringsdelen fokuserar på att mobilisera offentliga investeringar och frigöra privata medel med hjälp av EU:s finansieringsinstrument. Kommissionen anger att minst 1000 miljarder euro kommer att kunna mobiliseras för investeringar under en tioårsperiod. Inom ramen för investeringsplanen finns en mekanism för rättvis omställning som kommissionen anger kommer att mobilisera 100 miljarder euro 2021-2027 och består av tre delar: 1) en fond för en rättvis omställning som genomförs genom delad förvaltning, 2) ett särskilt program inom InvestEU och 3) en ny lånefacilitet för utlåning till offentlig sektor subventionerad från EU-budgeten för att möjliggöra ytterligare investeringar i de regioner som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet.

Samtidigt presenterade kommissionen förslag till förordning om en fond för rättvis omställning och förslag till följändringar av förordningen om gemensamma bestämmelser (CPR).

1.2 Förslagets innehåll

Mekanismen för rättvis omställning syftar till att säkerställa att omställningen till en klimatneutral ekonomi äger rum på ett rättvist sätt och att ingen hamnar på efterkälken. Kommissionen anger att alla regioner visserligen kommer att behöva finansiering men mekanismen föreslås ge riktat stöd till de regioner som kommer att påverkas mest och på så sätt lindra omställningens socioekonomiska effekter. Kommissionen anger att mekanismen ska finansiera nödvändiga investeringar för att hjälpa arbetstagare och samhällen som är beroende av värdekedjan för fossila bränslen.

Kommissionen anger att fonden för en rättvis omställning är ett verktyg för att stödja de regioner som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet och för att undvika att skillnaderna mellan regionerna ökar. Den inrättas därför inom ramen för sammanhållningspolitiken, som är EU:s främsta politiska instrument för att minska regionala skillnader och att ta itu med strukturförändringarna i Europas regioner, eftersom den delar sammanhållningspolitikens mål när det gäller omställningen till klimatneutralitet. Fonden föreslås genomföras genom delad förvaltning i nära samarbete med nationella, regionala och lokala myndigheter och intressenter.

Kommissionen föreslår att fonden för en rättvis omställning ska ge stöd till alla medlemsstater genom främst gåvobidrag och omfatta 7,5 miljarder euro i nya EU-anslag utöver kommissionens förslag till EU:s nästa fleråriga budgetram. För att få tillgång till sin andel av fonden föreslås medlemsstaterna i samråd med kommissionen ange stödberättigade territorier och utveckla särskilda territoriella omställningsplaner som ska godkännas av kommissionen. De föreslås också förbinda sig att matcha varje euro från fonden med medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och/eller Europeiska socialfonden plus (ESF+). De ska dessutom skjuta till nationella resurser. Kommissionen föreslår att fördelningen av fondens medel ska baseras på storleken på utmaningen för grön omställning samt avspegla medlemsstaternas kapacitet att finansiera de investeringar som krävs för att klara av omställningen till klimatneutralitet.

Kommissionen anger att fördelningsmetoden därför kommer att beakta omfattningen av omställningen i de mest växthusgasintensiva regionerna (genom motsvarande koldioxidutsläpp från industrin), de sociala utmaningarna mot bakgrund av potentiella förluster av arbetstillfällen i industrin, utvinning av kol och brunkol samt produktion av torv och

olja och oljeskiffer. Metoden kommer också att ta hänsyn till medlemsstaternas ekonomiska utvecklingsnivå och därmed sammanhängande investeringskapacitet.

Medlemsstaterna föreslås komplettera sin tilldelning från Fonden för en rättvis omställning med egna medel inom ramen för Eruf och ESF+ genom en särskild och permanent överföringsmekanism. Medlemsstaterna föreslås också tillhandahålla nationella resurser för att komplettera unionens medel. Nivån för unionens medfinansiering kommer att fastställas i enlighet med den regionkategori de identifierade territorierna är belägna. Eftersom överföringarna av medel från Eruf och ESF+ sammantaget kommer att motsvara mellan 1,5 och 3 gånger anslaget till Fonden för en rättvis omställning och med beaktande av den nationella samfinansieringen, bedömer kommissionen att fondens sammanlagda finansieringskapacitet kommer att överstiga 30 miljarder euro och kan uppgå till 50 miljarder euro. För att säkerställa att sammanhållningspolitiken fortsätter att ge effekt föreslår kommissionen att ingen medlemsstat ska tillhandahålla mer än 20 procent av sitt ursprungliga Eruf-anslag respektive av sitt ursprungliga ESF+-anslag (beräknat per fond) som kompletterande stöd som förs över till Fonden för en rättvis omställning.

Hur programplaneringen ska gå till, inklusive vilka regioner som identifieras för åtgärder, avses att fastställas i dialog mellan kommissionen och varje medlemsstat. Programplaneringen kommer att utgå från den europeiska planeringsterminen. Omställningsplanerna ska informeras av bedömningar gjorda inom ramen för planeringsterminen och beskriva hur utvecklings-, fortbildnings- och miljörehabilitering ska åtgärdas. De valda regionerna måste vara de som påverkas mest negativt, sett till de ekonomiska och sociala konsekvenserna av omställningen, särskilt vad gäller förväntade förluster av arbetstillfällen och omvandlingen av produktionsprocesserna i de industriella anläggningar som har den högsta växthusgasintensiteten. För att Fonden för en rättvis omställning ska vara effektiv föreslås att stödet som tillhandahålls måste koncentreras. De identifierade territorierna kommer därför att motsvara Nuts 3-regioner eller delar av sådana.

Stödet från Fonden för en rättvis omställning föreslås att bygga på de territoriella planerna för en rättvis omställning och det kommer att programplaneras inom en eller flera prioriteringar, antingen i program som också får stöd från Eruf, ESF+ eller Sammanhållningsfonden eller också i ett särskilt program som får stöd från Fonden för en rättvis omställning. De territoriella planerna för en rättvis omställning kommer att vara en del av programmen och de kommer att antas genom samma kommissionsbeslut som programmet. Kommissionen föreslår i förändringen i CPR att alla investeringar inom fonden ska räknas av till 100 procent mot det övergripande målet om att minst 25 procent av EU:s fleråriga budgetram ska gå till klimatåtgärder.

Kommissionen avser lämna en uppdaterad bilaga D till landrapport för Sverige senast i början på mars 2020 och där presenterar kommissionen preliminära synpunkter på prioriterade investeringsområden och ramvillkor för effektiv leverans för fonden för en rättvis omställning 2021–2027.

2019/20:FPM15

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Såväl förordningen om en fond för rättvis omställning som förordningen om gemensamma bestämmelser (CPR) är bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. På nationell nivå finns ett antal lagar och förordningar som kompletterar och reglerar de fonder som täcks av förordningen om gemensamma bestämmelser. Sannolikt kommer införandet av förordningen om en fond för rättvis omställning att leda till mindre ändringar i den befintliga lagstiftningen på området.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgetmedlen för Fonden för rättvis omställning uppgår enligt kommissionens förslag till 7,5 miljarder euro (i 2018 års prisnivå). Dessa medel är utöver kommissionens ursprungliga budgetförslag och kommer att vara en del av överenskommelsen om EU:s nästa fleråriga budgetram. Den komplettering av resurser genom överföring av medel från ESF+ och Eruf samt nationell medfinansiering gör att denna fond ökar till mellan 30–50 miljarder euro. Kompletteringen av medel från ESF+ och Eruf ingår inte i kraven för den tematiska koncentrationen. Förslaget till allokering av medel från fonden till medlemsstaterna varierar stort. Den största mottagaren av stöd är enligt förslaget Polen som får 2 miljarder euro. En miniminivå på 6 euro per capita finns i förslaget vilken omfattar 7 av 27 medlemsstater, bland annat Sverige som föreslås få 61 miljoner euro.

Kommissionen menar att konsekvensbedömningen för förslaget till lagstiftningspaket för sammanhållningspolitiken och förslaget till nästa fleråriga budgetram ligger i linje med inrättandet av denna fond. Det bekräftade behovet av att stödja en ren och rättvis energiomställning genom ett särskilt politiskt mål och en motsvarande mekanism för tematisk koncentration vilket överensstämmer med resultatet av det offentliga samrådet. Förslaget till förordning för inrättandet av en fond för rättvis omställning ligger för närvarande ute för offentligt samråd.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om en europeisk grön giv för Europeiska unionen och att miljö- och klimatfrågorna prioriteras högt under den nya kommissionens mandatperiod. Det är angeläget att den höga ambitionen omsätts i konkret politik och lag. Regeringen delar kommissionens bedömning att omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Regeringen ser ett behov av en ambitiös mekanism för en rättvis omställning med tydliga omställningskrav och villkor i linje med EU:s utsläppsmål för 2030 och målet om nettonollutsläpp i hela EU till 2050.

Regeringen anser att fonden för rättvis omställning, som föreslås inrättas genom de två aktuella förordningsförslagen, ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv i såväl analys- som genomförande- och uppföljningsfasen och att jämställdhetsbudgetering ska tillämpas.

Regeringen anser dock att finansieringen av fonden bör ske med befintliga medel inom ram och inte vara budgetdrivande. Regeringen anser att förslaget behöver finansieras genom omprioriteringar och inom ramen för en restriktiv budgetram som inte överstiger 1 procent av EU 27:s BNI.

Regeringen vill inte riskera en alltför generös beräkning av fondens klimatnytta. Vidare anser regeringen att fonden måste vara i linje med de övergripande ståndpunkterna om att hela budgeten ska vara kompatibel med Parisavtalet, exempelvis genom att budgeten inte finansierar fossil energi.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater ställer sig bakom initiativet till förslaget. Ett antal medlemsstater däribland Sverige anser dock att förslaget behöver finansieras genom omprioriteringar och inom ramen för en restriktiv budgetram som inte överstiger 1 procent av EU 27:s BNI.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda aktörers ståndpunkter är i nuläget inte kända. Regeringen avser att förankra förslaget om inrättande av Fonden för en rättvis omställning med berörda i aktuella forum.

Förslaget till förordning för inrättandet av en fond för rättvis omställning ligger ute för offentligt samråd på kommissionens hemsida till och med den 12 mars 2020.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för ändringarna i förordningen om gemensamma bestämmelser är artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Den rättsliga grunden för förslaget om inrättandet av Fonden för en rättvis omställning är artikel 175 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Beslut fattas i båda fallen i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med artikel 4.2 i EUF-fördraget har unionen delad befogenhet med medlemsstaterna när det gäller ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt vissa aspekter av socialpolitiken. Den har också befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder på utbildningsområdet liksom inom industrin (artikel 6 i EUF-fördraget).

Genomförandet av Fonden för en rättvis omställning med delad förvaltning bygger på subsidiaritetsprincipen. Vid delad förvaltning delegerar kommissionen den strategiska programplaneringen och genomförandet till medlemsstaterna och regionerna. Unionens åtgärder är således begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå unionens mål i enlighet med fördragen.

Delad förvaltning syftar till att säkerställa att beslut fattas så nära invånarna som möjligt och att åtgärder på EU-nivå är motiverade mot bakgrund av de möjligheter och de särdrag som förekommer på nationell, regional och lokal nivå. Delad förvaltning för EU närmare medborgarna och kopplar samman lokala behov med europeiska mål. Dessutom ökar det egenansvaret för EU:s mål, eftersom medlemsstaterna och kommissionen delar beslutsbefogenheter och ansvar och samfinansierar programmen.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Enligt regeringens bedömning går förslagen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och anser i likhet med kommissionen att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslagen har inletts i rådsarbetsgruppen för strukturella åtgärder och kommer att fortgå under våren 2020.

4.2 Fackuttryck/termer

InvestEU - Den 6 juni 2018 presenterade kommissionen ett sektorsförslag inom ramen för MFF, kallat InvestEU-programmet, som går ut på att samla 14 centralt förvaltade finansiella instrument tillsammans med en EU-budgetgaranti i en enhetlig struktur med syftet att mobilisera medel till investeringar under nästa MFF (se faktapromemoria 2017/18:FPM159).