



Meddelande om investeringsplanen inom den gröna given

2019/20:FPM14

Finansdepartementet

2020-02-18

Dokumentbeteckning

KOM (2020) 21

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om Investeringsplanen för ett hållbart Europa, Investeringsplanen inom den gröna given

Sammanfattning

Den 14 januari 2020 presenterade Europeiska kommissionen meddelandet om investeringsplanen för ett hållbart Europa, investeringsplanen inom den gröna given (hädanefter investeringsplanen inom den gröna given). Meddelandet är en färdplan för att möjliggöra investeringar för att den europeiska gröna given (se faktapromemoria 2019/20:FPM13) ska bli verklighet. En rad lagstiftningsförslag och strategier kommer att följa de närmaste åren. Samtidigt presenterade kommissionen ett förslag till förordning om en fond för rättvis omställning och förslag till följdändringar av förordningen om gemensamma bestämmelser (se faktapromemoria 2019/20:FPM15).

Regeringen välkomnar på ett övergripande plan kommissionens förslag till investeringsplanen inom den gröna given och att miljö- och klimatfrågorna prioriteras högt under den nya kommissionens mandatperiod. Omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett samhällsekonomiskt effektivt och inkluderande sätt inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. I den mån utgiftsdrivande åtgärder presenteras av kommissionen ska dessa finansieras genom omprioriteringar inom den fleråriga budgetramen 2021–2027. Regeringen återkommer till riksdagen avseende enskilda initiativ när de har presenterats.

1.1 Ärendets bakgrund

Den 11 december 2019 presenterade kommissionen den europeiska gröna given (se faktagromemoria 2019/2020: FPM13). Kommissionen anger att den gröna given är en ny tillväxtstrategi som syftar till att ställa om EU:s politik till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. Den 14 januari 2020 presenterade kommissionen meddelandet om investeringsplanen inom den gröna given.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet är en färdplan för att möjliggöra investeringar för att förverkliga den europeiska gröna given. 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.

Finansiering

Kommissionen bedömer att det krävs betydande ytterligare investeringar inom främst sektorerna energi, byggnadsverksamhet, transport och jordbruk för att nå EU:s existerande klimat- och energimål för 2030 samt hantera miljömässiga utmaningar. Kommissionen anger att ännu större investeringar kommer att krävas om EU:s mål för minskning av växthusgasutsläpp blir mer ambitiöst. Kommissionen anser också att investeringar i humankapital, sociala investeringar och digitalisering kommer att krävas för omställningen till en klimatneutral och miljömässigt hållbar ekonomi.

Kommissionen anger att investeringsplanen kommer att mobilisera minst 1 000 miljarder euro i hållbara investeringar under en tioårsperiod. Kommissionens beräkning inkluderar:

- 503 miljarder euro från EU-budgeten för klimat- och miljöfinansiering,
- 114 miljarder euro i nationell medfinansiering för insatser finansierade från EU-budgeten,
- 279 miljarder euro i privata och offentliga investeringar, särskilt från Europeiska Investeringsbanks (EIB)-gruppen, mobiliserade via EU-budgetgarantin i InvestEU-programmet (se faktagromemoria 2017/18: FPM159),

- 143 miljarder euro från mekanismen för rättvis omställning, vilken inkluderar finansiering från EU-budgeten, medfinansiering från medlemsstaterna, finansiering med stöd av InvestEU samt från EIB,
- 25 miljarder euro från Innovations- och moderniseringsfonderna som finansieras av intäkter från auktionering av utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem (ETS) och inte är en del av EU-budgeten.

Kommissionens beräkningar baseras nästan uteslutande på redan existerande förslag inom den fleråriga budgetramen (MFF) 2021–2027¹. Det innefattar förslaget att minst 25 procent ska användas för klimatinsatser samt att minst 30 procent av finansieringen inom InvestEU ska användas för klimatinvesteringar. Kommissionen föreslår dock också ett nytt tillskott inom MFF på 7,5 miljarder euro för att finansiera fonden för rättvis omställning. Kommissionen menar vidare att den finansiering som aviseras i investeringsplanen inom den gröna given inte är tillräcklig för att möjliggöra nödvändiga investeringar och att betydande bidrag kommer att krävas från nationella budgetar och privat sektor.

Kommissionen aviserar också att de planerar att förbättra uppföljningssystemen för att kunna mäta finansiering från EU-budgeten samt InvestEU som går till klimat- och miljöfinansiering. Detta ska ske med utgångspunkt i de kriterier som har etablerats i EU-taxonomin som definierar klimat- och miljömässigt hållbara aktiviteter (se faktagrupp 2017/18: FPM123). Kommissionen planerar också att inom ramen för InvestEU utveckla finansiella produkter fokuserade på klimat-, miljömässig samt social hållbarhet. Kommissionen aviserar också att det, beroende på utfallet av kommande förslag om att höja EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp för 2030, kan också vara lämpligt att ändra det nuvarande målet i MFF att minst 25% ska gå till klimatinsatser till ett högre mål.

Kommissionen betonar också att EIB kommer att spela en viktig roll för omställningen till en utsläppsneutral och hållbar ekonomi. EIB har beslutat att gradvis öka andelen av sin finansiering som går till klimat- och miljöinvesteringar till 50 procent 2025 från dagens cirka 30 procent. Kommissionen anger att EIB förväntas mobilisera 600 miljarder euro i klimatinvesteringar inom EU, utöver de som mobiliseras via finansiella instrument från EU-budgeten, under en tioårsperiod. Kommissionen anger också att de kommer att samarbeta med andra internationella och finansiella institutioner för att verka för att dessa i ökad utsträckning finansierar hållbarhet och samordnar sin verksamhet med målen i den gröna given.

¹ Kommissionen har gjort en enkel extrapolering över tio år av kommissionens MFF-förslag 2021–2027 med antagandet att klimatambitionen är åtminstone bibehållen även efter 2027. Detta görs utan att föregripa diskussioner om den framtida fleråriga budgetramen efter 2027.

Kommissionen anger att det är viktigt att etablera ramverk för att ytterligare mobilisera investeringar från privat och offentlig sektor.

Eftersom det är privat sektor och hushåll som kommer att behöva tillhandahålla största delen av de hållbara investeringarna under nästa årtionde, anger kommissionen att det är viktigt att ha tydliga långfristiga signaler på plats för att vägleda investerare till hållbara investeringar. Kommissionen kommer att lägga fram en förnyad strategi för hållbar finansiering som också bidrar till etableringen av en kapitalmarknadsunion. Kommissionen kommer bl.a. att se över direktivet om icke-finansiell rapportering, göra det lättare att identifiera hållbara investeringar genom märkning samt genom att utveckla och genomföra en EU-standard för gröna obligationer. Kommissionen anger också att de vill undersöka hur EU-taxonomi kan användas av offentlig sektor, utöver inom ramen för InvestEU. Syftet är att främja användning av enhetliga standarder inom både privat sektor och för offentligägda banker, såsom EIB.

Eftersom offentlig sektor är en stor investerare i vissa sektorer, särskilt infrastruktur och offentliga tjänster anser kommissionen att det är viktigt att även offentlig sektor har lämpliga verktyg för att göra hållbara investeringar. Kommissionen avser att integrera hållbarhetsfrågor i den europeiska planeringsterminen och bistå medlemsstaterna med att identifiera deras investeringsbehov och finansieringsmöjligheter för hållbara investeringar.

Kommissionen vill samarbeta med medlemsstaterna för att granska och jämföra metoder för grön budgetering för att bedöma i vilken omfattning årliga budgetar och medelfristiga budgetramverk tar hänsyn till miljömässiga frågor och risker. Översynen av EU:s ekonomisk-politiska ramverk kommer också att behandla frågan om hållbara offentliga investeringar i diskussionen om de offentliga finansernas kvalitet. Kommissionen anger att detta kommer att bidra till en debatt om hur EU:s finanspolitiska ramverk kan förbättras inklusive hur hållbara investeringar ska behandlas inom EU:s finanspolitiska regler, samtidigt som skuldållbarhet ska värnas.

Kommissionen avser föreslå minimikriterier eller mål för grön offentlig upphandling i sektorinitiativ, EU-finansiering eller produktspecifik lagstiftning.

Kommissionen anger att relevanta delar av statstödsregelverket ska ses över senast 2021 för att stödja målen i den gröna given. Kommissionen menar att medlemsstaterna kommer kunna fortsätta använda sig av den flexibilitet som finns i nuvarande statsstödsregler tills översynen är färdig, men också att ökad flexibilitet kommer att användas på områden som är avgörande för att uppnå omvandlingen till en klimatneutral ekonomi. Dessa områden är omställning till klimatneutral produktion, energieffektivitet i byggnader, fjärrvärme, stängning av kolkraftverk samt stöd för cirkulära ekonomin. Med ökad flexibilitet menar kommissionen att man t.ex. kommer att utvärdera möjligheten att beräkna takbelopp för stöd till investeringar i klimatneutral

produktion och fjärrvärme på ett annat sätt men även att utöka medlemsstaternas möjligheter att stödja en övergång från linjär till cirkulär ekonomi.

Stöd till projektförberedelser och projektgenomförande

Kommissionen anger att det fortfarande inte finns tillräckligt många projekt som är redo för och uppfyller kraven från investerare. Tekniskt och rådgivande stöd kommer därför att användas till projektförberedelser och projektgenomförande. Detta stöd kommer att riktas både till medlemsstater och projektägare. Genom EU:s reformstödsprogram (se faktrapromemoria 2017/18: FPM142) kommer offentliga förvaltningar på nationell, regional och lokal nivå kunna få stöd för att utveckla grön budgetering och planer för cirkulär ekonomi samt identifiera investeringar i hållbar infrastruktur och miljöskydd. Genom InvestEU:s rådgivningsfunktioner, med en sedan tidigare föreslagen budget på 500 miljoner euro, kommer stöd att lämnas till både offentliga och privata projektägare. Stödet fokuserar på identifiering, förberedelse, utveckling, strukturering, upphandling och genomförande av investeringsprojekt. Kommissionen avser också att föreslå ett instrument för hållbar upphandling för att använda alla möjligheter till att göra upphandlingar gröna och respektera högsta miljöstandarder i hela försörjningskedjan.

Rättvis omställning

Kommissionen anger att alla medlemsstater inte har samma utgångsläge eller kapacitet att hantera den gröna omställningen och föreslår därför en mekanism för rättvis omställning. Mekanismen ska utnyttja finansieringskällor från EU:s budget, InvestEU och EIB för att mobilisera både privata och offentliga medel på totalt minst 100 miljarder euro under 2021–2027. Kommissionen avser också hjälpa medlemsstaterna och regionerna med omställningsplaner genom en plattform för rättvis omställning. Omställningsplanerna ska beskriva de sociala, ekonomiska och miljömässiga utmaningarna som kommer från utfasning av fossilbränsle-relaterade aktiviteter eller omställning av produktion med hög växthusgasintensitet. Bedömningar som görs inom ramen för den europeiska planeringsterminen kommer att ge information till planerna. Planerna ska beskriva hur utvecklings-, utbildnings- och miljörehabilitering ska åtgärdas. Planerna är en förutsättning för att få stöd under mekanismen för rättvis omställning och ska godkännas av kommissionen.

Mekanismen för rättvis omställning har tre delar:

1. Fonden för rättvis omställning. Kommissionen presenterade den 14 januari 2020 ett förslag till förordning för att inrätta en fond för rättvis omställning (behandlas i mer detalj i faktrapromemoria

2019/20: FPM15). Fonden föreslås få 7,5 miljarder euro nya medel till MFF och förväntas generera totalt mellan 30–50 miljarder euro genom krav på medfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden plus samt nationell medfinansiering. Fonden för rättvis omställning kommer främst att använda sig av gåvobidrag och inriktas på insatser för ekonomisk diversifiering och fortbildning i regioner med hög sysselsättning i produktion av kol, oljeskiffer och torv samt regioner som har industrier med höga växthusgasutsläpp. Fonden för rättvis omställning kommer att genomföras inom sammanhållningspolitiken genom stöd till alla medlemsstater. Allokeringen baseras på storleken på utmaningen för grön omställning givet medlemsstaternas ekonomiska förutsättningar att hantera denna.

2. En särskild del för rättvis omställning inom ramen för InvestEU. Kommissionen anger att 1,8 miljarder euro, av de totalt 15,2 miljarder euro från EU-budgeten som föreslås utgöra avsättningen till InvestEU-garantin, ska öronmärkas för investeringar i rättvis omställning. Detta förväntas mobilisera 45 miljarder euro. Denna del avser finansiera ekonomiskt hållbara investeringar finansieras tillsammans med EIB och andra internationella och finansiella institutioner och privat sektor. Användningsområdet är något bredare än inom fonden för rättvis omställning och innefattar även gasinfrastruktur samt projekt i andra regioner än de som identifierats som mest utsatta och har en omställningsplan. En förutsättning är dock då att dessa projekt också gynnar de mest utsatta regionerna.
3. En ny EIB-lånefacilitet till offentlig sektor subventionerad från EU-budgeten. Kommissionen föreslår att 1,5 miljarder euro används från EU-budgetmedel samt att EIB lånar ut 10 miljarder euro på sin egen balansräkning så att totalt mellan 25–30 miljarder euro offentliga investeringar kan mobiliseras. Kommissionen avser att presentera ett lagförslag för att etablera denna lånefacilitet i mars 2020. Lånefaciliteten föreslås användas för att tillhandahålla subventionerade lån till offentliga investeringar i infrastruktur, energieffektivitet genom bl.a. renovering av byggnader samt social infrastruktur.

Därutöver avser kommissionen föreslå en förändring av förordningen om forskningsfonden för kol och stål. Syftet är att använda en del av den finansiering som håller på att likvideras inom europeiska kol- och stålgemenskapen för att stödja bl.a. forskning och innovation för utveckling av teknik för rent stål. Kommissionen anger också att EU:s moderniseringsfond som finansieras inom ramen av EU:s utsläppshandelssystem, kommer att komplettera mekanismen för rättvis omställning genom finansiering på uppskattningsvis 14 miljarder euro under 2021–2030 av investeringar för lägre koldioxidutsläpp i tio medlemsstater.

Fortsatt arbete

Mot bakgrund av det stora finansieringsbehovet för att uppnå målsättningarna i den gröna given anger kommissionen också att de kommer att fortsätta undersöka hur ytterligare finansiering kan mobiliseras. Kommissionen planerar också att arrangera ett årligt toppmöte för hållbara investeringar för att bedöma vilka framsteg som har skett inom de olika delarna av investeringsplanen inom den gröna given samt identifiera nya möjliga åtgärder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet avser en strategi som inte innehåller konkreta förslag på åtgärder eller ny politik i detta skede förutom det lagstiftningsförslag om inrättandet av en fond för rättvis omställning som presenterades parallellt med meddelandet (behandlas i faktrapromemoria 2019/2020: FPM15). Kommande förslag som aviseras i meddelandet kan kräva åtgärder och lagstiftning som kan få effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige i det avseende att det inte innehåller konkreta lagstiftningsförslag. Ett undantag är dock förslaget till förordning för fonden för rättvis omställning (se faktrapromemoria 2019/20: FPM15) där kommissionen föreslår att 7,5 miljarder euro anslås som ett ändamål under EU:s nästa fleråriga budgetram (MFF). Detta föregår förhandlingarna om nästa MFF och skulle få budgetära konsekvenser genom höjd EU-avgift till följd av en större MFF. Ett antal av de aviserade förslagen i investeringsplanen kommer dessutom i efterföljande steg att resultera i konkreta åtgärder som antingen kommer att ha effekt på EU:s årsbudget (och därmed kan innebära budgetära effekter för medlemsstaterna, inklusive på deras EU-avgift) eller potentiellt få ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande syn på den europeiska gröna given anges i faktrapromemoria 2019/20: FPM13. Regeringen välkomnar på ett övergripande plan kommissionens förslag till investeringsplan inom den gröna given och att miljö- och klimatfrågorna prioriteras högt under den nya kommissionens mandatperiod. Omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett samhällsekonomiskt effektivt och inkluderande sätt inom ramen för långsiktigt hållbara offentliga finanser. Regeringen välkomnar att den gröna

given ska bidra till en konkurrenskraftig ekonomi som också skyddar, bevarar och förbättrar EU:s naturkapital och biologisk mångfald samt allmänhetens hälsa och välbefinnande. Utgiftsdrivande åtgärder som presenteras av kommissionen bör finansieras genom omprioriteringar i MFF.

Huvuddelen av den finansiering som krävs för en grön omställning kommer att behöva komma från privat sektor. Det är därför positivt att investeringsplanen tar ett brett grepp och omfattar såväl ett möjliggörande ramverk för gröna investeringar från främst privat sektor som finansiering från offentlig sektor genom EU-budgeten och EIB samt även stöd till projektförberedelser och kapacitetssupplegning. I det avseendet ser regeringen också fram emot att kommissionen ska presentera en förnyad strategi för hållbar finansiering. Vad gäller planerade insatser från EU-budgeten, InvestEU och EIB anser regeringen att det är viktigt att dessa har ett högt mervärde, inte överlappar andra insatser och följs upp på ett rigoröst och transparent sätt.

EIB har en viktig roll i finansieringen av den gröna omställningen. Regeringen stödjer EIB:s nya mål att 50 procent av dess utlåning ska gå till klimat- och miljöinvesteringar senast 2025. EIB bör fortsatt fokusera på projekt med högt mervärde och öka andelen gröna investeringar på ett finansiellt hållbart sätt.

EU:s ekonomisk-politiska samarbete är ett centralt verktyg för att främja reformer för hållbar tillväxt i medlemsstaterna. Vad gäller den europeiska planeringsterminen anser regeringen att den även fortsättningsvis bör fokusera på dess fördragsfästa uppgifter som rör att säkerställa sunda offentliga finanser, förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser, främja hållbar ekonomisk tillväxt, välfungerande arbetsmarknader samt social inkludering. Regeringen stödjer därutöver ambitionen att integrera hållbarhet i terminen. Beträffande EU:s finanspolitiska regelverk anser regeringen att det är viktigt att värna målet om långfristigt hållbara offentliga finanser.

Regeringen anser att EU:s regler för statsstöd ska bidra till och inte motverka ett fossilfritt samhälle och genomförandet av Parisavtalet. Regeringen välkomnar därför att kommissionen för fram förslag på större flexibilitet i tillämpningen av statsstödsregler inom vissa områden som är avgörande för att uppnå omvandlingen till en klimatneutral ekonomi. En förutsättning för detta är samtidigt att stöd med klimatskadliga effekter fasas ut. Regeringen menar att detta bör tydliggöras i regelverkets närmare utformning. Regeringen anser vidare att det är angeläget att kommissionens regelverk utformas så att det säkerställer att EU:s statsstödsregelverk och dess grundläggande principer tillämpas enhetligt över hela EU.

Regeringen vill se en ambitiös mekanism för rättvis omställning med tydliga omställningskrav och konditionalitet. Mekanismen bör utformas i linje med EU:s utsläppsmål för 2030 och målet om nettonollutsläpp 2050, och inte bidra till investeringar i fossil energi. Bidrag från EU-budgeten till

mekanismens tre olika delar inklusive fonden för rättvis omställning bör finansieras genom omprioriteringar i MFF.

2019/20:FPM14

Kvinnors och mäns klimatpåverkan skiljer sig åt, och även hur de i sin tur påverkas av klimatförändringarna. Därför anser regeringen att investeringsplanen inom EU:s gröna giv inklusive mekanismen för rättvis omställning måste genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv i såväl analys- som genomförande- och uppföljningsfasen.

Regeringen avser återkomma till riksdagen med specifika synpunkter när de enskilda initiativen har presenterats.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om meddelandet är ännu inte fullt kända. Medlemsstaterna har generellt uttryckt sig positiva till förslaget. Olika uppfattningar om huruvida fonden för en rättvis omställning ska finansieras genom nya medel eller genom omprioriteringar har presenterats. En rad medlemsstater har också understrukt att det finanspolitiska ramverket inte får urholkas till följd av en integrering av de klimatpolitiska målen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas, förutom kommissionens, ståndpunkter om meddelandet är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka meddelandet på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en färdplan som endast informerar om kommande politiska strategier och åtgärder.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en färdplan som endast informerar om kommande politiska strategier och åtgärder.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet och dess kommande konkreta förslag förväntas diskuteras i ett flertal rådskonstellationer under 2020 och 2021.

4.2 Fackuttryck/termer