



## Förordning om att inrätta en social klimatfond

---

2020/21:FPM135

Finansdepartementet

2021-08-31

### Dokumentbeteckning

COM (2021) 568

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Social Climate Fund

### Sammanfattning

Den 14 juli 2021 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag om att inrätta en social klimatfond som en balanserande del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta utsläppsmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet. Kommissionen bedömer att en social klimatfond är nödvändig för att mildra de negativa sociala effekter som väntas följa av förslaget om ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader.

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat Fit for 55-paketet och den ambitionshöjning på det klimatpolitiska området som paketet innebär. Regeringen delar kommissionens bedömning att omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Regeringen är dock kritisk till fondens föreslagna omfattning och utformning.

Regeringen konstaterar att det genom uppgörelserna om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 och Europeiska unionens återhämtningsinstrument finns medel avsatt till åtgärder för klimatomställning och kompensation för sociala kostnader till följd av klimatomställningen. Regeringen konstaterar att kommissionen inte har presenterat någon analys av vad den föreslagna fonden tillför utöver redan avsatta medel för perioden 2021–2027. Förslaget behöver därmed ytterligare analys. Regeringen anser vidare att en eventuell fond ska vara tidsbegränsad

till perioden 2025–2027 och att finansiering ska ske genom omprioriteringar och utgiftsminskningar inom andra områden, inom den antagna fleråriga budgetramen för perioden.

2020/21:FPM135

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

I december 2020 enades Europeiska rådet om att skärpa EU:s utsläppsmål till 2030 från minst 40 procent till minst 55 procent utsläppsminskningar jämfört med 1990 års nivåer, i syfte att uppnå klimatneutralitet i unionen senast 2050. Europeiska rådet betonade samtidigt vikten av att klimatomställningen genomförs på ett rättvist och solidariskt sätt och att ingen lämnas utanför. Det skärpta utsläppsmålet till 2030 är inskrivet i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

Den 14 juli 2021 presenterade Europeiska kommissionen ett lagstiftningspaket, det s.k. Fit for 55-paketet, för att nå EU:s skärpta utsläppsmål till 2030. I paketet föreslås bl.a. ökade gemensamma insatser från medlemsstaterna för att skärpta utsläppsmål ska nås. Detta ska ske på grundval av medlemsstaternas relativa välstånd, med beaktande av deras förmåga vid fördelning av inkomster samt förekomsten och hanteringen av ekonomisk ojämlikhet inom de enskilda medlemsstaterna.

Som en del av lagstiftningspaketet presenterade kommissionen ett förslag om att inrätta en social klimatfond för att mildra negativa sociala effekter till följd av förslaget om ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader (se faktapromemoria 2020/21:FPM136).

### 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att en social klimatfond inrättas för perioden 2025–2032. Fonden presenteras som en nödvändig del i ett balanserat paket och ska bidra till och underlätta klimatomställningen genom att mildra negativa sociala effekter för hushåll, mikroföretag och transportanvändare som särskilt påverkas av prisförändringar till följd av att utsläppshandeln utökas till att omfatta vägtransporter och byggnader. Enligt kommissionen ska fonden vara ett verktyg för att säkerställa att uppvärmning och nedkylning av byggnader samt resor och transporter kan ske till en rimlig kostnad, samtidigt som nödvändiga åtgärder vidtas för att nå EU:s utsläppsmål.

Fonden föreslås finansiera investeringar och åtgärder som syftar till att minska koldioxidutsläppen och energikostnaderna för de aktuella hushållen och mikroföretagen på ett hållbart sätt. Det handlar om investeringar och åtgärder som bidrar till att öka energieffektiviteten i byggnader, att fasa ut fossila bränslen i uppvärmning och kylning av byggnader, att integrera för-

nybar energi, samt investeringar och åtgärder som ökar tillgången till resor och transporter med fordon som inte orsakar några utsläpp eller har låga utsläpp. Medel från fonden ska även kunna användas för att finansiera tillfälligt inkomststöd till hushåll som särskilt påverkas av prisförändringar till följd av att utsläppshandeln utökas till att omfatta vägtransporter och byggnader.

Enligt förslaget ska fonden uppgå till 72,2 miljarder euro för perioden 2025–2032, varav 23,7 miljarder euro för perioden 2025–2027 och 48,5 miljarder euro för perioden 2028–2032, och inordnas i EU:s budget. I förslaget anger kommissionen att den totala volymen ska motsvara 25 procent av de förväntade intäkterna från det föreslagna utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader. Fondens inrättande är beroende av införandet av det nya utsläppshandelssystemet.

Medlen från fonden föreslås fördelas mellan medlemsstaterna genom att ett maximalt belopp per medlemsstat beräknas med en fördelningsnyckel som beaktar respektive medlemsstats befolkning som löper risk för fattigdom i glesbefolkade områden, koldioxidutsläpp från bränsleförbränning hos hushåll, andelen hushåll som riskerar fattigdom och ligger efter med betalning av elräkningar, befolkningsstorlek, köpkraftsjusterad bruttonationalinkomst per capita och utsläpp av växthusgaser för sektorerna luftfart och stationära anläggningar.

Samtliga medlemsstater ska enligt förslaget ta fram sociala klimatplaner där bl.a. de investeringar och åtgärder för vilka medlemsstaterna ansöker om finansiellt stöd ska specificeras. Planerna ska också innehålla en förklaring av hur de aktuella investeringarna och åtgärderna bidrar till att mildra negativa sociala effekter som följer av utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader. Medlemsstater som väljer att ansöka om medel för att finansiera tillfälligt inkomststöd ska i planerna specificera kriterier för stödberättigade mottagare och ange den planerade tidsgränsen för inkomststödet. Investeringar och åtgärder ska presenteras som ett enhetligt paket. Planerna ska innehålla förslag till delmål och mål för genomförande av investeringar och åtgärder samt en tidplan för genomförandet, som ska vara slutförd senast den 31 juli 2032. Planerna ska senast den 30 juni 2024 lämnas till kommissionen, tillsammans med medlemsstaternas uppdaterade energi- och klimatplaner.

Medlemsstaterna ska finansiera minst 50 procent av den totala kostnaden för medlemsstatens sociala klimatplan, och förväntas bl.a. använda auktionsintäkter från utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader för den nationella medfinansieringen.

Upprättade planer inom instrumentet ska bygga vidare på och komplettera befintliga solidaritetsmekanismer inom unionen. Åtgärder och investeringar ska vara förenliga med medlemsstaternas fastställda åtaganden inom ramen för handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter och europeiska socialfonden+ (ESF+) enligt Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013, inom operativa program inom sammanhållningspolitiken enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden, inom ramen för medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, under direktivet för byggnaders energiprestanda enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda och i deras uppdaterade nationella energi- och klimatplaner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013. De sociala klimatplanerna ska också komplettera medlemsstaternas omställningsplaner inom ramen för fonden för en rättvis omställning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.

Efter att medlemsstaterna ansökt om medel från fonden kommer kommissionen att bedöma planernas relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet baserat på förbestämda kriterier. De föreslagna kriterierna lägger framför allt vikt vid hurvida planerna mildrar negativa sociala effekter och adresserar utmaningar för de aktuella hushållen, mikroföretagen och transportanvändarna som följer av utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader samt hurvida investeringar och åtgärder som ska finansieras av medel från fonden inte medför någon betydande skada för miljömål i enlighet med artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring förordning (EU) 2019/2088. Även andra kriterier föreslås ingå, exempelvis om medlemsstatens kostnadsberäkning för planen är rimlig, och om planen bedöms ha varaktig inverkan på angivna utmaningar. Kommissionen fattar därefter beslut om stöd baserat på bedömningen av planerna och kan vid sin bedömning vid behov efterfråga ytterligare information eller en revidering av en inlämnad plan.

Kommissionen anger att utbetalningar ska ske genom delutbetalningar allt eftersom medlemsstaterna når de delmål och mål som specificerats i planerna. Om dessa delmål och mål inte uppnås föreslås utbetalningar kunna komma att ställas in helt eller delvis. Samtliga utbetalningar ska vara genomförda senast under 2032.

Enligt förslaget kommer en utvärdering genomföras av kommissionen senast 1 juli 2028 för att bedöma fondens genomförande och funktionalitet. En oberoende efterhandsutvärdering kommer att presenteras vid utgången av 2033 för att särskilt bedöma fondens ändamålsenlighet, effektivitet och mervärde för unionen.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget väntas inte ha direkt påverkan på svenska regler eller lagar.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De föreslagna budgetmedlen för fonden uppgår till 72,2 miljarder euro. Enligt förslaget ska fonden inordnas i EU:s budget och finansieras inom systemet för EU:s egna medel. För perioden 2025–2027 aviserar kommissionen att den inom kort avser föreslå en ändring av rådets beslut om systemet för EU:s egna medel (2020/2053/EU) och den fleråriga budgetramen 2021–2027 för att ta hänsyn till motsvarande nya inkomstkällor och utgiftsökningar till följd av fonden. För perioden 2028–2032 är fonden tänkt att finansieras i mån av tillgängliga medel och kommer därmed vara en del av EU:s nästa fleråriga budgetram för perioden.

Kommissionen har inte presenterat någon konsekvensanalys av förslaget, utan hänvisar till de konsekvensanalyser som bifogats förslaget om en översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter och kommissionens meddelande om en höjning av Europas klimatambition för 2030. De angivna konsekvensanalyserna belyser hur hushåll i varierande grad drabbas av de problem som följer av prisförändringar till följd av skärpta utsläppsmål och analyserar möjliga lösningar för att minimera negativa sociala effekter.

Regeringen konstaterar att det saknas analys av vad den föreslagna fonden kan tillföra utöver de medel som avsatts till åtgärder för klimatomställning och kompensation för sociala kostnader till följd av klimatomställningen inom den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 och Europeiska unionens återhämtningsinstrument.

Enligt Finansdepartementets preliminära uppskattning skulle den svenska EU-avgiften öka med 2,95 miljarder kronor per år under perioden 2025–2027 jämfört med avgiften som beräknats för den gällande budgetramen. Avgiftsökningen är beräknad på grundval av nuvarande system för EU:s egna medel och antagandet att fonden finansieras enligt kommissionens aviserade förslag om en höjning av utgiftstak och utgiftsvolym motsvarande storleken på fonden. Avgiftseffekten för perioden 2028–2032 beror på utfallet av förhandlingarna om EU:s fleråriga budgetram för den perioden, inklusive systemet för EU:s egna medel.

Förslaget till fördelningsmekanism av medel från fonden till medlemsstaterna ger betydande variationer i utfall. Den största mottagaren av stöd i absoluta termer skulle bli Polen som kan ansöka om 12,7 miljarder euro

totalt. Frankrike, Spanien, Italien och Rumänien skulle tillsammans med Polen enligt förslaget motta nästan 60 procent av fondens totala medel. Befolkningskriteriet väger tungt i den föreslagna fördelningsmekanismen. Enligt förslaget skulle Sverige kunna ansöka om och erhålla 0,45 miljarder euro, eller ca 4,14 miljarder kronor, från fonden varav 1,36 miljarder kronor under perioden 2025–2027 och 2,78 miljarder kronor under perioden 2028–2032. Enligt Finansdepartementets preliminära beräkningar skulle Sverige kunna erhålla ca 452,6 miljoner kronor i genomsnitt per år under perioden 2025–2027 och 556,1 miljoner kronor i genomsnitt per år under perioden 2028–2032. Hur mycket medel som betalas ut till en enskild medlemsstat beror på den slutgiltiga utformningen av förslaget samt hur mycket medel den enskilda medlemsstaten ansöker om och som slutligen beviljas av kommissionen, vilket i sin tur beror på i vilken grad delmål och mål uppnåtts.

Förslagets effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutgiltiga utformningen av förslaget. Kommissionen har i den finansiella redovisningen i anslutning till förslaget presenterat de förväntade effekterna på EU-budgeten.

Förvaltningen av fonden innebär ökade administrationskostnader för Sverige. Dessa beräknas preliminärt komma att uppgå till ca 10 procent av de totala stödmedlen. Därutöver tillkommer utgifter till följd kravet på statlig medfinansiering om minst 50 procent av totala utgifter för upprättad plan. Utgångspunkten är att eventuella merkostnader för berörda myndigheter och andra delar av statsbudgeten ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat Fit for 55-paketet och den ambitionshöjning på klimatområdet som paketet innebär. Regeringen delar kommissionens bedömning att omställningen till ett klimatneutralt och hållbart Europa måste påskyndas, omfatta alla sektorer samt genomföras på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Regeringen delar kommissionens bedömning att klimatomställningen behöver beakta rättvise- och solidaritetsaspekter, samtidigt som ingen lämnas utanför. Samtidigt anser regeringen att medlemsstater som har haft eller har en högre omställningstakt än genomsnittet i EU inte ska missgynnas eller förutsättas kompensera mindre ambitiösa medlemsstater.

Regeringen är, mot bakgrund av den budgetrestriktiva hållning som Sverige traditionellt intar i förhållande till EU:s budget, kritisk till fondens föreslagna omfattning och utformning.

Regeringen konstaterar att det genom uppgörelserna om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 och Europeiska unionens återhämt-

ningsinstrument finns medel avsatt till åtgärder för klimatomställning och kompensation för sociala kostnader till följd av klimatomställningen. Regeringen konstaterar att kommissionen inte har presenterat någon analys av vad den föreslagna fonden tillför utöver redan avsatta medel för perioden 2021–2027. Förslaget behöver därmed ytterligare analys.

Regeringen anser vidare att en eventuell fond ska vara tidsbegränsad till perioden 2025–2027 och att finansiering ska ske genom omprioriteringar och utgiftsminskningar inom andra områden, inom den antagna fleråriga budgetramen för perioden.

Åtgärder inom den föreslagna fonden måste dessutom vara ändamålsenliga och effektiva och bidra till en samhällsekonomisk effektiv klimatomställning i unionen.

Den sociala klimatfonden ska enligt förslaget finansieras inom systemet för EU:s egna medel. Regeringen noterar kommissionens avsikt att en del av intäkterna från utsläppshandelssystemet ska uppbäras som intäkter till EU:s budget genom systemet för egna medel. Regeringen bedömer att det nuvarande systemet för egna medel är ändamålsenligt och fungerar väl, och anser inte att det finns något omedelbart behov att reformera det nyligen antagna systemet.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förhandlingar om förslaget har inte inletts och enskilda medlemsstaters syn på förslaget är ännu inte kända i detalj.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda aktörers ståndpunkter är i nuläget inte kända.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artikel 91(1)(d), artikel 192(1) och artikel 194(1)(c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet. Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att fonden syftar till hantera negativa sociala effekter och fördelningseffekter som följer av klimatomställningen samt mildra negativa sociala effekter av utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader.

Kommissionen menar i sin bedömning av subsidiaritetsprincipen att åtgärder krävs på unionsnivå för att uppnå en snabb och robust grön omställning där ingen lämnas utanför. Enligt kommissionen kan inte de sociala utmaningarna som följer av utsläppshandel för vägtransporter och byggnader i tillräcklig utsträckning hanteras av medlemsstaterna på egen hand, utan kräver en samlad koordinering av åtgärder på unionsnivå. De olika behoven av åtgärder hos medlemsstaterna ska reflekteras i den föreslagna fördelningsnyckeln för allokering av medel. Enligt kommissionen har medlemsstaterna bäst förutsättningar att utforma åtgärder som motsvarar de nationella behoven. Det är således upp till medlemsstaterna själva att utforma åtgärderna som ska vidtas och ansvara för dess genomförande.

Regeringen delar kommissionens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen menar att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom att det inte går utöver vad som krävs för att uppnå det uppsatta målet på europeisk nivå och vad som är nödvändigt för ändamålet. Regeringen delar inte kommissionens bedömning av att den föreslagna åtgärden är proportionerlig mot bakgrund av att det dels finns medel avsatta för ändamålet i budgetramen för perioden 2021–2027 och Europeiska unionens återhämtningsinstrument, dels saknas en konsekvensanalys av vad den föreslagna åtgärden kan tillföra utöver dessa medel.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådet kommer att inledas under det slovenska ordförandeskapet under hösten 2021.

### 4.2 Fackuttryck/termer

Mikroföretag: Företag som sysselsätter färre än 10 anställda och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år.