



Förordning om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp m.m.

Miljödepartementet

2012-02-06

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 789

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information på nationell och unionsnivå som är relevant för klimatförändringen

Sammanfattning

Syftet med förslaget till förordning är att förbättra klimatrapporeringen så att den kan hjälpa EU och medlemsstaterna att klara nationella, EU- och internationella åtaganden och stödja fortsatt utveckling av styrmedel.

Jämfört med tidigare rapporteringsregelverk innehåller förordningen krav på utökad rapportering av klimatrelaterad information, krav på ett utökat kvalitetssystem för rapporteringen och krav på att rapportering ska ske oftare. Dessutom föreslås att kommissionen får mandat att besluta om delegerade akter med mer detaljerade rapporteringskrav.

Regeringen välkomnar generellt kommissionens förslag till förordning om rapportering och övervakning av växthusgasutsläpp samt rapportering av annan relaterad klimatinformation. Regeringen anser att det är viktigt att det finns transparens i klimatarbetet och att tillförlitlig statistik över utsläpp och annan klimatrelaterad information snabbt görs tillgänglig. Vissa förslag i förordningen om annan klimatrelaterad information behöver dock modifieras och detaljeringsgraden bör anpassas.

Regeringen anser att det är viktigt att EU och medlemsstaterna lever upp till sina internationella rapporteringsåtaganden. Regeringen står fullt ut bakom att förslaget till förordning möjliggör uppföljning av medlemsstaternas åtaganden under klimat- och energipaketet exempelvis gällande utsläpp från den icke-handlande sektorn.

1.1 Ärendets bakgrund

Medlemsstaternas rapportering av klimatrelaterad information styrs idag av beslut 280/2004/EG med tillhörande genomförandeföreskrifter. Rapporteringen innefattar bl.a. årlig rapportering av utsläpp och upptag av växthusgaser och vartannat år även rapportering av åtgärder för att minska utsläppen och prognoser över utsläpp och upptag av växthusgaser. Sedan 2009 har kommissionen av flera anledningar arbetat med en översyn av rapporteringsregelverket. Dels behöver rapporteringen utökas till följd av nya krav i EU:s klimat- och energipaket och internationella beslut under Klimatkonventionen och dels behöver rapporteringen förbättras och uppdateras baserat på erfarenhet från tillämpningen av nuvarande rapporteringsregelverk (beslut 280/2004/EG).

Förslaget till förordning om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp m.m. presenterades den 23 november 2011. Den nya förordningen är tänkt att ersätta beslut 280/2004/EG.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens syfte med förslaget till förordning är att förbättra klimatrapporteringen så att den kan hjälpa EU och medlemsstaterna att klara nationella-, EU- och internationella åtaganden och stödja fortsatt utveckling av styrmedel.

Jämfört med tidigare rapporteringsregelverk innehåller förordningen krav på utökad rapportering av klimatrelaterad information, krav på ett utökat kvalitetssystem för rapporteringen och krav på att rapportering ska ske oftare. Dessutom föreslås att kommissionen får mandat att besluta om delegerade akter med mer detaljerade rapporteringskrav.

Enligt förslaget ska den årliga rapporteringen av utsläpp och upptag av växthusgaser som sker idag fortsätta men med flera tillägg. Förslaget till förordning innehåller bl.a. följande förändringar jämfört med beslut 280/2004/EG:

- Medlemsstaterna ska ta fram nationella långsiktiga planer för att nå mycket låga växthusgasutsläpp och planerna ska överlämnas till kommissionen senast ett år efter det att förordningen trätt i kraft. Syftet är att uppfylla Cancunöverenskommelsen och bidra till att EU:s 2050-mål nås.
- Rapportering av NF_3 samt ytterligare sju fluorerade växthusgaser som tidigare inte rapporterats.
- Nationellt ansvarig myndighet för sammanställning av utsläppsinventeringen ska ha tillgång till data och metodbeskrivningar från EU ETS (EU:s system för handel med

utsläppsrätter) enligt förordning 2003/87/EG, data om fluorerade växthusgaser enligt förordning 842/2006/EG, data och metodologi från EPRTR (European Pollutant Release and Transfer Register), miljörapportsdata enligt förordning 166/2006/EG och energistatistik enligt förordning 1099/2008/EG. Krav ställs på utökade kontroller av att rapporterad data är samstämmig.

- Enligt ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG) får medlemsstaterna föra över utsläppsutrymme mellan år och mellan länder. Information om dessa överföringar föreslås rapporteras årligen. Dessutom föreslås en rapportering av förväntade överföringar vid första rapporteringstillfället.
- Rapportering av utsläpp inom ramen för EU ETS uppdelat i sektorer enligt formatet i utsläppsrapporteringen till Klimatkonventionen och andelen utsläpp per sektor som ingår i EU ETS. De nya kraven syftar till att möjliggöra uppföljning av medlemsstaternas åtaganden under ansvarsfördelningsbeslutet.
- Årlig rapportering av approximativ utsläppsdata i juli gällande föregående år för att ge tidig indikation om utvecklingen.
- Rapportering av utsläpp från sjöfart (delegerad akt i enlighet med internationella regler när beslut om sådana fattats).
- Det föreslås att kommissionen ska genomföra årliga expertgranskningar av medlemsstaternas utsläppsinventeringar.
- Enligt Kyotoprotokollet har ett nationellt system för inventering och rapportering av utsläpp och upptag av växthusgaser tagits fram och införts från 2006. I förordningen föreslås att ett nationellt system för rapportering av åtgärder och prognoser ska tas fram och införas senast ett år efter att förordningen har beslutats. Syftet är att öka kvaliteten i rapporteringen.
- Rapportering av styrmedel och åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser samt prognoser för utsläpp och upptag av växthusgaser har hittills rapporterats vartannat år. Denna rapportering föreslås nu ske årligen istället.
- Rapportering av nationella åtgärder för anpassning till klimatförändringar har tidigare rapporterats vart fjärde år i nationalrapporterna till Klimatkonventionen. Enligt förslaget ska denna rapportering nu ske årligen.
- Rapportering av finansiellt stöd och tekniköverföring till utvecklingsländer har tidigare rapporterats vart fjärde år i nationalrapporterna till Klimatkonventionen. Enligt förslaget ska rapportering av information gällande dessa områden nu ske årligen.

- Årlig rapportering av användning av auktioneringsintäkter från EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta har tidigare inte rapporterats.
- Enligt pågående internationella förhandlingar föreslås s.k. nationalrapporter rapporteras till Klimatkonventionen vart fjärde år och en s.k. Biennial report vartannat år. Förordningen innehåller krav på rapportering av dessa rapporter till kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU-förordningar gäller direkt som svensk lag. En svensk förordning om klimatrapportering som säkerställer olika myndigheters bidrag till utsläppsrapporteringen (SFS 2005:626) behöver revideras för att överensstämma med föreslagen EU-förordning då ytterligare rapporteringskrav tillkommer och eftersom ett nationellt system för rapportering av åtgärder och prognoser ska införas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen innebär förslaget inte några budgetära konsekvenser på EU-nivå utan ska genomföras inom ramen för existerande budget.

Kommissionen redovisar inte de budgetära konsekvenserna för medlemsstaterna men sammantaget innebär förslaget ökade kostnader för rapportering för ansvariga myndigheter i medlemsstaterna genom att fler uppgifter ska rapporteras och genom att det som redan nu rapporteras ska rapporteras oftare. En årlig EU-expertgranskning medför också ökade kostnader. Någon kvantifiering av tillkommande kostnader har ännu inte gjorts.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen och berörda myndigheter och nedanstående ståndpunkt är preliminär och inte heltäckande.

Det är mycket viktigt att det finns transparens i klimatarbetet och att tillförlitlig statistik över utsläpp och annan klimatrelaterad information snabbt görs tillgänglig. Regeringen anser också att det är mycket viktigt att EU och medlemsstaterna lever upp till sina internationella rapporteringsåtaganden. Därför välkomnar regeringen kommissionens förslag till förordning om rapportering och övervakning av växthusgasutsläpp samt rapportering av annan relaterad klimatinformation. Vissa förslag i förordningen om annan klimatrelaterad information behöver dock modifieras och detaljeringsgraden bör anpassas till vad som är rimligt

att rapportera. Det är också viktigt att i varje fall av ökad rapportering analysera nyttan av informationen i förhållande till den administrativa bördan.

Regeringen står fullt ut bakom att förslaget till förordning möjliggör uppföljning av medlemsstaternas åtaganden under klimat- och energipaketet exempelvis gällande utsläpp från den icke-handlande sektorn.

Regeringen välkomnar förslaget att alla medlemsstater ska ta fram långsiktiga strategier för att nå låga växthusgasutsläpp. Regeringen anser att medlemsstaterna bör färdigställa sina färdplaner senast den 1 januari 2015 eller i enlighet med internationellt överenskommen tidtabell om sådan antas. Regeringen är även positiv till att utsläpp av fler fluorerade växthusgaser ska rapporteras då dessa har fått ökad användning i samhället.

Regeringen anser att samma underlag så långt som möjligt ska kunna användas vid rapportering till Klimatkonventionen och EU för att främja transparensen och undvika kostnader för dubbelrapportering. Regeringen anser även att system för rapportering av finansiellt stöd bör baseras på existerande system. Resultatet av de internationella klimatförhandlingarna bör integreras i EU:s regelverk för att undvika att olika målformuleringar, rapporteringskrav och parallella rapporteringssystem utvecklas på EU-nivå respektive under Klimatkonventionen. Detta gäller framförallt rapportering av finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländer, där de internationella förhandlingarna om regelverk pågår och därför inte bör föregripas av särskilda EU-regler, samt utsläppsrapportering inom sektorn för skogsbruk och annan markanvändning, där ett nytt regelverk för rapportering och bokföring inom Kyotoprotokollet beslutades i december 2011. Rapporteringskrav gällande användning av auktionsintäkter ska baseras på vad som är överenskommet i klimat- och energipaketet.

Regeringen anser att en EU-expertgranskning av medlemsstaternas utsläppsinventeringar (vid sidan av nuvarande expertgranskning under Klimatkonventionen) inte bör leda till att parallella spår för rapportering till EU och Klimatkonventionen utvecklas. För varje rapporteringsår bör det endast finnas en utsläppsinventering och kostsamt dubbelarbete bör undvikas.

Regeringen stödjer att approximativ utsläppsdata ska rapporteras tidigt för att ge snabb indikation om utsläppsutvecklingen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsländernas ståndpunkter gällande förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande förslagen är ännu inte kända.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget eftersträvar ett rättfärdigt mål inom ramen för artikel 191.1 av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nämligen att bekämpa klimatförändringar (begränsning och anpassning).

Rättsakten ska antas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, dvs. av rådet och Europaparlamentet tillsammans.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att subsidiaritetsprincipen efterlevs då enbart inhemska åtgärder inte skulle åstadkomma efterlevnad av internationellt överenskomna åtaganden eller räcka till för att uppfylla syftena och målen som ställts upp i beslutet om ansvarsfördelning.

Eftersom de övergripande åtagandena görs på unionsnivå är det effektivast att utveckla de erforderliga rapporteringsinstrumenten på unionsnivå. För att övervinna de identifierade problemen, såsom kvaliteten på och lägligheten i rapporteringen från unionen och medlemsstaterna, krävs dessutom samordning av information och metoder mellan alla 27 medlemsstaterna, vilket är effektivare på unionsnivå.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

Det går inte längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa efterlevnad av internationella åtaganden och unionskrav.

Förslaget står i proportion till unionens övergripande mål att nå sina utsläppsminskningmål för växthusgaser enligt Kyotoprotokollet, unionens mål som ingår i klimat- och energipaketet och Cancunöverenskommelsen.

Förslaget inför en övervakningsmekanism som är liknande, vad gäller praxis och förfaranden, den som redan tillämpas enligt beslut 280/2004/EG.

Regeringen analyserar för närvarande förslaget och hur det överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska behandlas av rådet och Europaparlamentet med en första läsning under 2012. Miljöutskottet är ansvarigt utskott i Europaparlamentet, industriutskottet och transportutskottet ska konsulteras. Rapportör för akten är ännu ej utsedd.

Förslaget behandlas av rådsarbetsgruppen (miljö). Förslaget finns preliminärt inte upptaget som agendapunkt på något av miljøråden under det danska ordförandeskapet.

Berörda myndigheter är involverade i analysen av förslaget men förslaget avses ej remitteras då det är av mycket teknisk karaktär.

4.2 Fackuttryck/termer

Cancunöverenskommelsen Beslut från 2010 under FN:s klimatkonvention som bl.a. innefattar löften om utsläppsminskningar från ett stort antal länder

Icke-handlande sektorn Alla verksamheter inom EU som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter