



Översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter 2020/21:FPM136

Miljödepartementet

2021-08-31

Dokumentbeteckning

COM (2021) 551 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om införandet av ett europeiskt system för handel med utsläppsrätter inom unionen, samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757

COM (2021) 552 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG avseende luftfartens bidrag till unionens utsläppsminskning och om införande av marknadsbaserade globala åtgärder

COM (2021) 571 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 avseende antalet utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem till 2030

Sammanfattning

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen förslag på revideringar av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet. Kommissionen föreslår både skärpningar av det befintliga EU ETS och att handel med utsläppsrätter införs för nya sektorer.

För det befintliga EU ETS, inklusive dess föreslagna utvidgning till sjöfartssektorn, föreslår kommissionen bland annat att tillförseln av utsläppsrätter ska minska med 4,2 procent per år för att uppnå utsläppsminskningar på 61 procent inom handelssystemet till 2030. Det är en skärpning jämfört med dagens reduktionsfaktor på 2,2 procent. Därtill föreslår kommissionen en engångsjustering av utsläppstaket. Kommissionen

föreslår flera förändringar när det gäller den fria tilldelningen av utsläppsrätter och de riktmärken som styr tilldelningen. Bland annat föreslår kommissionen att införa villkor om att vidta energieffektiviserande åtgärder för att en anläggning ska få ut hela sin tilldelning. Den fria tilldelningen föreslås också fasas ut för de sektorer som ska täckas av gränjusteringsmekanismen för koldioxid. Riktmärkesdefinitionerna och verksamhetsbeskrivningar föreslås också bli mer teknikneutrala, för att anpassas till låg- och nollutsläppstekniker. Reglerna för den s.k. marknadsstabilitetsreserven, som syftar till att balansera över- och underskott på marknaden, föreslås skärpas jämfört med hur bestämmelserna annars hade utvecklats. Kommissionen föreslår vidare att annulleringarna av utsläppsrätter från reserven ska baseras på ett bestämt gränsvärde istället för att utgå från föregående års auktionsnivåer. Såväl Innovationsfonden som Moderniseringsfonden föreslås få utökade medel, och andelen av auktionstätterna som medlemsstaterna ska spendera på klimat- och energiåtgärder fördubblas i förslaget. Kommissionen föreslår även att reglerna för flyget inom EU ETS ska skärpas, bl.a. genom en utfasning av fri tilldelning för flygets utsläppsrätter.

Kommissionen föreslår att det nuvarande EU ETS utvidgas till att omfatta sjöfart, där både sjötransporter inom EU och hälften av sjötransporterna till och från EES föreslås ingå. Därutöver föreslår kommissionen att ett separat utsläppshandelssystem införs för vägtransporter och byggnader, sektorer som även fortsatt föreslås omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (ESR).

Regeringen välkomnar att kommissionen föreslår en övergripande översyn och skärpning av EU:s utsläppshandelssystem. Revideringen av utsläppshandelssystemet bör eftersträva högsta möjliga miljöintegritet, kostnadseffektiva utsläppsminskningar och rättvisa konkurrensvillkor, samtidigt som systemet fortsatt ska premiera länder och verksamhetsutövare som vill gå före i klimatomställningen. Regeringen välkomnar en skärpning av den linjära reduktionsfaktorn, och ser positivt på att det kombineras med en engångssänkning av utsläppstaket. Regeringen anser att avsättningen till marknadsstabilitetsreserven (MSR) som lägst bör behållas på dagens nivå och kan överväga högre nivåer om detta bedöms nödvändigt för att motverka risk för överskott.

Regeringen anser att det befintliga systemet för riktmärken behöver uppdateras för att bättre anpassas till låg- och nollutsläppstekniker, och välkomnar att kommissionen öppnar för en sådan justering.

Regeringen anser att den fria tilldelningen i EU ETS bör fasas ut snarast möjligt i enlighet med principen om att förorenaren betalar. I vilken takt och på vilket sätt detta ska ske bör analyseras tillsammans med andra möjliga åtgärder för att undvika risken för koldioxidläckage.

Regeringen anser att det är positivt att reglerna för flyg inom EU ETS föreslås skärpas och anser att den fria tilldelningen för flygoperatörer bör

fasas ut snarast möjligt. Regeringen välkomnar en inkludering av sjöfarten i EU ETS men anser att all sjöfart till och från EES ska ingå i systemet.

2020/21:FPM136

Regeringen ser positivt på användningen av utsläppshandel för att kostnadseffektivt minska växthusgasutsläppen. Regeringen anser att ett eventuellt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader måste utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt som leder till tillräckligt omställningstryck för att alla medlemsstater ska nå klimatneutralitet till 2050. Vidare behöver EU:s samlade klimatpolitik ge möjlighet för länder att genom nationella mål och styrmedel gå före i och snabba på klimatomställningen i EU. Systemet ska vara praktiskt genomförbart med en rimlig administrativ börda för företag och myndigheter, samtidigt som oönskade effekter för de sektorer som i dag ingår i EU ETS undviks. Regeringens preliminära bedömning är att kommissionens förslag till nytt utsläppshandelssystem har förutsättningar att uppfylla dessa kriterier, men behöver analysera dess effekter närmare.

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 utsläppsminskningar jämfört med 1990. Det skärpta klimatmålet till 2030 är inskrivet i EU:s klimatlag. Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen förslag på revideringar av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet.

EU ETS har funnits sedan 2005 och omfattar i dag ca 10 500 anläggningar och flygoperatörer som tillsammans står för cirka 40 procent av EU:s växthusgasutsläpp. Utifrån det nuvarande regelverket styr handelssystemet mot att minska utsläppen inom EU ETS med 43 procent till 2030 jämfört med 2005. För att nå det skärpta klimatmålet till 2030 bedömer kommissionen att sektorerna inom nuvarande EU ETS och sjöfartssektorn behöver minska sina utsläpp med 61 procent till 2030.

Översynen av EU:s utsläppshandel görs genom tre rättsakter: två direktiv för ändring av utsläppshandelsdirektivet varav det ena direktivet även innehåller ändringar av beslutet om marknadsstabilitetsreserven och förordningen om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter samt ett beslut om ändring av beslutet om marknadsstabilitetsreserven.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår flera ändringar av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, beslut (EU) 2015/1814 om

marknadsstabilitetsreserven och förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter för att kunna nå EU:s skärpta klimatmål till 2030. Förslagen innehåller både förändringar av EU ETS för befintliga sektorer inom systemet och att handel med utsläppsrätter införs för nya sektorer. Nedan följer en beskrivning av de huvudsakliga delarna i förslagen.

Skärpning av utsläppsmålet och den linjära reduktionsfaktorn (LRF)

Förslaget innebär att det specifika utsläppsmålet för nuvarande EU ETS för de sektorer som föreslås ingå, sätts till -61 procent till 2030, jämfört med 2005. För att nå detta mål föreslår kommissionen att den linjära reduktionsfaktorn (LRF), som årligen reducerar tillförseln av nya utsläppsrätter, skärps från 2,2 procent till 4,2 procent. För att få en linjär bana mellan 2021 och 2030 föreslås en engångsjustering av utsläppstaket året efter att direktivet har trätt ikraft. Engångssänkningen kommer utgöras av differensen mellan nuvarande LRF och den skärpta LRF-nivån, räknat från 2021. På så sätt upprättas en linjär bana mellan 2021 och 2030, oavsett när i tiden ändringsdirektivet antas.

Marknadsstabilitetsreserven och annullering

Med nuvarande bestämmelser kommer avsättningen till den s.k. marknadsstabilitetsreserven (MSR) sjunka efter 2023, från dagens nivå om motsvarande 24 procent till motsvarande 12 procent av marknadsöverskottet. Kommissionen föreslår nu att 24-procentsnivån behålls även efter 2023, för att motverka överskott på marknaden. Om överskottet är mellan 833 miljoner och 1096 miljoner utsläppsrätter kommer dock inte 24 procent att avsättas, utan enbart det antal utsläppsrätter som överstiger nivån 833 miljoner. Syftet är att avsättningen ska bli mer dynamisk och stegrande.

Med nuvarande system annulleras alla utsläppsrätter i MSR som överstiger föregående års auktioneringsnivå. Eftersom auktioneringsnivån påverkas av flera andra faktorer föreslår kommissionen att i stället införa en fast gräns för hur många utsläppsrätter som får finnas i MSR. Gränsen föreslås vara 400 miljoner, och alla utsläppsrätter utöver denna nivå kommer att annulleras permanent.

Fri tilldelning av utsläppsrätter och riktmärkessystemet

Kommissionen föreslår flera ändringar för den fria tilldelningen av utsläppsrätter. Bland annat villkoras 25 procent av en anläggnings tilldelning till att åtgärder enligt artikel 8.4 i energieffektiviseringsdirektivet genomförs. Tilldelning av utsläppsrätter till sektorer som föreslås ingå i gränsjusteringsmekanismen för koldioxid ska vara utfasad till 2035, fördelat på en årlig minskning om 10 procentenheter från och med år 2026.

Systemet med riktmärken för reglering av storleken på den fria tilldelningen till respektive anläggning föreslås revideras för att bli mer teknikneutralt och gynna låg- och nollutsläppstekniker. Till exempel föreslås att verksamhetsbeskrivningarna i bilaga I inte längre ska referera till specifika bränslen eller produktionstekniker. Därtill föreslås att det tak för hur stor justering som årligen kan göras för ett riktmärke ändras från 1,6 procent till 2,5 procent. Kommissionen menar att en sådan åtgärd kommer att minska risken för att den s.k. krossektoriella korrektionsfaktorn ska bli tillämplig, vilken minskar den fria tilldelningen jämnt över hela systemet ifall den fria tilldelningen totalt sett har överstigit taket.

Biomassa och infångning/återanvändning av koldioxid

Kommissionen föreslår att anläggningar som använder över 95 procent biomassa inte ska omfattas av systemet. Den befintliga gränsen går vid 100 procent, men kommissionen menar att det finns en osäkerhetsmarginal som behöver beaktas.

Vidare föreslår kommissionen att återanvändning av koldioxid, s.k. Carbon Capture and Utilisation (CCU), under vissa villkor ska räknas som nollutsläpp inom systemet. Det tydliggörs också i förslaget att infångad koldioxid som transporteras till slutförvaring på annat sätt än genom pipeline inte ska generera skyldighet att överlämna utsläppsrätter.

Innovationsfonden, Moderniseringsfonden och auktionsintäkter

Avsättningen till Innovationsfonden, som stödjer demonstration av innovativa låg- och nollutsläppstekniker, föreslås öka, från 450 miljoner auktionerade utsläppsrätter, till 650 miljoner. Av dessa ska 150 miljoner utsläppsrätter hämtas från den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader och öronmärkas för åtgärder i dessa sektorer. Innovationsfondens omfattning ska även breddas till att inkludera s.k. klimatkontrakt (Carbon Contracts for Difference) samt åtgärder för att minska utsläppen inom sjöfarten. Därtill ska de utsläppsrätter som frigörs när den fria tilldelningen fasas ut för sektorer som omfattas av gränsjusteringsmekanismen auktioneras ut i en särskild pott under åren 2026–2030, varefter intäkterna kommer att gå till Innovationsfonden.

Moderniseringsfondens medel höjs från 2 procent till 4,5 procent av utsläppsrätterna. Villkoren för att ingå som stödmottagare under fonden ändras (dock enbart för de tillförda 2,5 procentenheterna) till att omfatta alla medlemsstater vars BNP/capita under åren 2016–2018 låg under 65 procent av EU-genomsnittet. Det skulle innebära att Portugal och Grekland läggs till som stödmottagare för de tillförda medlen. Kommissionen föreslår vidare att

andelen av fondens medel som ska gå till s.k. prioriterade områden höjs från 70 procent till 80 procent och att alla investeringar som relaterar till fossila bränslen ska förbjudas.

För att mildra negativa sociala konsekvenser av den nya utsläppshandeln och för att bidra till utsläppsminskningar inom vägtransporter och uppvärmning av byggnader föreslår kommissionen inrättandet av en ny social klimatfond (se faktagromemoria 2020/21:FPM135).

Kommissionen föreslår att den andel av auktionsintäkterna som varje medlemsstat ska spendera på klimat- och energiåtgärder höjs från 50 procent till 100 procent. Dessa medel föreslås även kunna användas för att mildra negativa sociala effekter.

Flyget inom EU ETS

Kommissionen föreslår även skärpningar för flygoperatörerna inom EU ETS. Med dagens regelverk uppgår den fria tilldelningen av utsläppsrätter för flygoperatörer till 85 procent. För att höja effektiviteten i styrmedlet föreslår kommissionen en successiv utfasning av den fria tilldelningen med start från 2025 och 2027 föreslås att full auktionering tillämpas. Därutöver föreslår kommissionen att det globala styrmedlet för flyg, Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), som kompenserar flygets utsläppsökningar över 2020 års nivåer genom inköp av utsläppskrediter, genomförs genom EU ETS. Det innebär att flyg från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) till tredjeland ska tillämpa CORSIA. Flyg till länder som inte deltar i CORSIA föreslås inledningsvis inte omfattas av EU:s genomförande av CORSIA. För att skapa incitament för att fler länder ska ansluta sig till CORSIA föreslår kommissionen dock att från 2026 applicera CORSIA även för de länder som själva inte frivilligt anslutit sig, med undantag för små önationer och de allra fattigaste länderna i enlighet med ICAO:s bestämmelser.

Inkludering av sjöfart i EU ETS

Sjöfarten är den enda sektor som inte omfattas av åtaganden för att minska växthusgasutsläpp på europeisk nivå. Samtidigt står sjöfarten för betydande utsläpp som förväntas öka de närmsta decennierna ifall styrmedel inte tas fram. Kommissionen föreslår därför att sjöfarten, likt flyget, inkluderas i det befintliga utsläppshandelssystemet. Inkluderingen föreslås ske gradvis mellan 2023 och 2025. Givet avsaknaden av internationella åtgärder för att minska sjöfartens växthusgasutsläpp föreslår kommissionen att både sjöfart inom EES och hälften av koldioxidutsläppen från sjötransporter som går till och från EES ska ingå i EU ETS. Resterande hälft anser kommissionen bör hanteras av tredjeland. De utsläpp som föreslås ingå i systemet följer av förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter, vilket innebär att endast

koldioxidutsläpp och fartyg som har en bruttodräktighet över 5 000 ingår i dagsläget. För att stödja omställningen av sjöfartssektorn föreslår kommissionen även att Innovationsfonden breddas för att stödja investeringar i bl.a. hållbara sjöfartsbränslen och nollutsläppsfartyg.

Nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader

Kommissionens meddelande om höjning av Europas klimatambition för 2030 (Faktapromemoria 2020/21:FPM8) underströk svårigheterna att inom EU minska utsläppen inom sektorerna vägtransporter och byggnader, bl.a. för att det i sektorerna saknas prissättning för växthusgasutsläpp. Kommissionen föreslår därför att ett nytt utsläppshandelssystem ska införas för vägtransporter och byggnader. Handelssystemet föreslås vara separerat från det nuvarande EU ETS men fungera efter liknande principer. Samtidigt föreslås sektorerna fortsatt omfattas av ansvarsfördelningsförordningen (ESR). Det innebär att sektorernas omställningstryck behöver utgå från ländernas åtaganden inom ESR och att handelssystemet behöver kompletteras med nationell styrning.

Det nya utsläppshandelssystemet föreslås introduceras gradvis. Under 2024 och 2025 föreslås nödvändig administration introduceras och från 2026 föreslås systemet vara operativt. Enligt kommissionens förslag ska utsläppstaket i det nya handelssystemet medföra att sektorernas utsläpp minskar med 43 procent till 2030, jämfört med 2005. Den årliga minskningstakten av utsläppsrätter föreslås vara 5,15 procent mellan 2024 och 2028 och därefter 5,43 procent mellan 2028 och 2030. Kommissionen föreslår att auktionering ska tillämpas på alla utsläppsrätter i det nya systemet liksom att det ska införas en liknande marknadsstabilitetsreserv som det finns för det befintliga EU ETS. För att säkerställa att det nya systemet inte slår orimligt hårt mot konsumenter föreslås en mekanism införas för att begränsa snabba prisökningar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa

Utsläppshandelsdirektivet genomförs och dess tillhörande förordningar kompletteras genom lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Ändringar i dessa författningar med anledning av översynen av utsläppshandelsdirektivet kommer sannolikt bli aktuella mot bakgrund av förslagen att införa utsläppshandel för nya sektorer, och det kan även komma att behövas följdändringar i andra författningar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Auktionsintäkter från utsläppshandeln går huvudsakligen till statskassan. Priset på utsläppsrätter förväntas stiga fram till 2030, samtidigt som antalet utsläppsrätter kontinuerligt minskar. En utökad utsläppshandel till sjötransporter och en ny utsläppshandel för vägtransporter och byggnader

kommer enligt kommissionen att generera ökade intäkter till medlemsstaterna. De budgetära konsekvenserna beror således på utfallet av översynen.

Kommissionen avser föreslå att delar av intäkterna från den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader ska uppbäras som intäkt till EU:s budget genom systemet för egna medel.

Kommissionen avser finansiera den ökade administrativa kostnaden för hantering av Unionsregistret vid införandet av utsläppshandel i nya sektorer genom omfördelning av relevanta medel i EU:s fleråriga budgetram.

Kommissionen presenterade tillsammans med förslagen en omfattande konsekvensanalys. Konsekvensanalysen analyserar policyalternativ för tre områden inom ramen för utsläppshandelns översyn. Det första handlar om skärpning av det befintliga utsläppshandelssystemet för att tillse att det är i linje med det skärpta växthusgasutsläppsmålet till 2030. Det andra området handlar om att tillse att vissa sektorer bidrar till det skärpta målet, t.ex. genom inkludering av sjöfartssektorn i systemet. Det tredje området handlar om behovet av ökade investeringar och förbättrad kapacitet att mildra negativa effekter av klimatpolicyåtgärderna. Konsekvensanalysen pekar bl.a. på behovet av en mer riktad fri tilldelning för att öka spridningen av lågutsläppstekniker, att MSR-intaget behöver vara kvar på 24 procent för att upprätthålla utsläppshandelns funktion och att sjöfartssektorn bör införlivas i existerande system medan vägtransporter och byggnader bör hanteras separat.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen föreslår en övergripande översyn och skärpning av EU:s utsläppshandelssystem. En verkningsfull prissättning av växthusgasutsläpp är nödvändig för att nå målen i Parisavtalet. Revideringen av utsläppshandelssystemet bör eftersträva högsta möjliga miljöintegritet, kostnadseffektiva utsläppsminskningar och rättvisa konkurrensvillkor, samtidigt som systemet fortsatt ska premiera länder och verksamhetsutövare som vill gå före i klimatomställningen.

Regeringen välkomnar en skärpning av den linjära reduktionsfaktorn, och ser positivt på att en sådan skärpning kombineras med en engångssänkning av utsläppstaket. Regeringen avser analysera om det föreslagna utsläppsmålet om -61 procent är tillräckligt ambitiöst.

Regeringen anser att avsättningen till marknadsstabilitetsreserven (MSR) som lägst bör behållas på dagens nivå om motsvarande 24 procent av marknadsöverskottet även efter 2023, och kan överväga högre nivåer om detta bedöms nödvändigt för att motverka risk för överskott. MSR-bestämmelserna bör inkludera samtliga sektorer som omfattas av

utsläppshandel. Regeringen är även öppen för att se över och skärpa gränserna för in- och utmatning till MSR:n, och avser analysera den stegrande avsättning till MSR som kommissionen föreslår för marknadsöverskott mellan 833 och 1096 miljoner utsläppsätter. Regeringen kan överväga en annulleringsmekanism som baseras på fasta kriterier snarare än på auktionsnivåer, då dessa påverkas av flera andra faktorer och varierar från år till år.

Regeringen anser att det befintliga systemet för riktmärken behöver uppdateras för att bättre anpassas till låg- och nollutsläppstekniker, och välkomnar att kommissionen öppnar för en sådan justering. Regeringen är positiv till att taket för årlig justering av riktmärken föreslås höjas från 1,6 procent till 2,5 procent, eftersom den nivån har bättre förutsättningar att återspegla verklig teknikutveckling.

Regeringen anser att den fria tilldelningen i EU ETS bör fasas ut snarast möjligt i enlighet med principen om att förorenaren betalar. I vilken takt och på vilket sätt detta ska ske bör analyseras tillsammans med andra möjliga åtgärder för att undvika risken för koldioxidläckage.

Så länge den fria tilldelningen finns kvar ser regeringen generellt positivt på villkor som innebär att tilldelningen blir mer riktad och i högre grad gynnar anläggningar som minskar utsläppen. Regeringen bedömer dock att villkoret om energieffektiviseringsåtgärder behöver analyseras närmare för att tillse att sådan åtgärd verkligen är ändamålsenlig och praktiskt genomförbar.

Regeringen vänder sig emot kommissionens förslag om att anläggningar som använder mer än 95 procent biomassa inte ska omfattas av utsläppshandelssystemet. Det bör i stället tydliggöras i direktivet att det ska vara frivilligt för medlemsstaterna att via så kallad opt-in inkludera rena biomassaanläggningar i systemet, så att utsläppshandeln inte ger incitament till att elda med fossila bränslen.

Regeringen ser positivt på att en större andel av medlemsstaternas auktionsintäkter spenderas på klimat- och energiåtgärder, men avser analysera effekterna av kommissionens förslag närmare, bl.a mot bakgrund av en utökad utsläppshandel.

Regeringen stödjer förslaget om att alla investeringar relaterade till fossila bränslen i Moderniseringsfonden ska förbjudas. Regeringen anser att Innovationsfonden är ett viktigt instrument för att bidra till utvecklingen av låg- och nollutsläppstekniker, och anser att fonden har potential att i ännu högre utsträckning bidra till denna utveckling. Regeringen är även positiv till att inkludera klimatkontrakt (*Carbon Contracts for Difference*) inom fondens omfattning.

Regeringen anser att avfallsenergianläggningar ska ingå i systemet och avser verka för en sådan inkludering i direktivets förteckning över verksamhetsbeskrivningar.

Regeringen anser att kraven för flyget i EU ETS bör skärpas. Det bör i huvudsak ske genom en skärpning av den linjära reduktionsfaktorn och genom att fri tilldelning för flygets utsläppsrätter fasas ut snarast möjligt. Regeringen anser att ytterligare åtgärder även behöver vidtas för att kunna inkludera höghöjdseffekter från flyget i EU ETS.

Regeringen välkomnar en utvidgning av EU ETS till sjöfartssektorn. Inkluderingen av sjöfart i EU ETS bör ske på ett sådant sätt att det bidrar till största möjliga klimatnytta samtidigt som en jämn spelplan för sjöfartens aktörer säkerställs. Regeringen anser därför att utvidgningen av EU ETS till sjöfart bör inkludera samtliga utsläpp från sjötransporter som anlöper eller lämnar hamnar inom EES, att utsläppen av metan och lustgas bör ingå i systemet samt att även mindre fartyg bör inkluderas.

Regeringen ser positivt på användningen av utsläppshandel för att kostnadseffektivt minska växthusgasutsläppen. Regeringen anser att ett eventuellt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader måste utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt som leder till tillräckligt omställningstryck för att alla medlemsstater ska nå klimatneutralitet till 2050. Vidare behöver EU:s samlade klimatpolitik ge möjlighet för länder att genom nationella mål och styrmedel gå före i och snabba på klimatomställningen i EU. Systemet ska vara praktiskt genomförbart med en rimlig administrativ börda för företag och myndigheter, samtidigt som oönskade effekter för de sektorer som i dag ingår i EU ETS undviks. Regeringens preliminära bedömning är att kommissionens förslag till nytt utsläppshandelssystem har förutsättningar att uppfylla dessa kriterier, men behöver analysera dess effekter närmare.

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 noterar kommissionens avsikt att en del av intäkterna från utsläppshandelssystemet ska upp bäras 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.

Regeringen är, mot bakgrund av den budgetrestriktiva hållning som Sverige traditionellt intar i förhållande till EU:s budget, kritisk till den sociala klimatfondens föreslagna omfattning och utformning (se faktapromemoria 2020/21:FPM135).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Enligt svaren på det öppna samråd som kommissionen genomförde inför att förslaget togs fram finns det bland medlemsstaterna ett brett stöd för EU ETS

som policyinstrument. Det finns även ett brett stöd för att skärpa systemet så att det styr mot EU:s skärpta klimatmål, vilket även understryks av Europeiska rådets slutsatser från december 2020. När det gäller vilka åtgärder som ska vidtas för att systemet ska styra mot det skärpta målet finns det bland medlemsstaterna mer skilda uppfattningar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har remitterat förslagen med svarsdatum senast den 15 september 2021.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslagen 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

Förslagen innebär ändringar av direktiv 2003/87/EG, beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757. I enlighet med subsidiaritetsprincipen menar kommissionen att målet med förslagen endast uppnås genom förslag på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser vidare att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen eftersom de inte går längre än vad som behövs för att uppnå EU:s växthusgasutsläppsmål för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt tillförsäkrar rättvisa, miljöintegritet och inre marknadens funktion.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådet kommer att inledas i höst under det slovenska ordförandeskapet

