



Förordning om ansvarsfördelning för utsläpp av växthusgaser inom 2030-ramverket

Miljödepartementet

2016-09-07

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 482 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen.

Tidigare faktapromemorior:

Faktapromemoria 2007/08:FPM79 - Ansvarsfördelning av EU:s gemensamma klimatmål.

Faktapromemoria 2013/14:FPM56 – Ett ramverk för klimat och energi för perioden från 2020 till 2030.

Faktapromemoria 2014/15:FPM47 – Översyn av EU:s handelssystem för utsläppsrätter - genomförande av 2030 ramverket.

Sammanfattning

Den 20 juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ansvarsfördelning mellan medlemsländerna för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021-2030. De sektorer som ligger utanför EU:s handelssystem är främst uppvärmning av bostäder och byggnader, jordbruk, avfallshantering, transporter samt småskalig industri. Förslaget till förordning omfattar utsläpp av växthusgaserna koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC), kvävetrifluorid (NF₃) och svavelhexafluorid (SF₆).

Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 fastställer att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 40 procent inom EU fram till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppsmålet ska nås genom att utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter minskas med 43 procent fram till 2030 jämfört med 2005 och genom att utsläppen i de sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet minskas med 30 procent under samma period.

Förslaget till förordning utgör tillsammans med EU:s system för handel med utsläppsrätter, och förslaget till förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till 2030 och åtagande under Parisavtalet. Innebörden av Europeiska rådets slutsatser återspeglas i det nationellt fastställda bidrag som EU överlämnade till FN:s ramkonvention om klimatförändringar inför Parisavtalet.

Enligt Europeiska rådets slutsatser ska målet om -30 procent för de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter fördelas genom att varje medlemsstat får ett mål mellan 0 procent och -40 procent och fördelningen ska grundas på BNP per capita. För medlemsstater som har en BNP per capita över genomsnittet inom EU ska denna fördelning justeras med hänsyn till kostnadseffektivitet. I förslaget till förordning får Sverige ett mål på -40 procent.

Förslaget till förordning anger inte hur utsläppen ska minskas utan medlemsstaterna förväntas utforma en nationell politik som säkrar uppfyllelsen av det nationella målet. Genomförandet av utsläppsminskningarna understöds emellertid av åtgärder som beslutas gemensamt inom EU. Många åtgärder är redan på plats men förslag om ytterligare åtgärder kommer att läggas fram av kommissionen framöver.

Förutom själva ansvarsfördelningen innehåller det nu presenterade förslaget flexibilitetsinstrument som ger medlemsstaterna viss valfrihet för hur de vill nå sina mål, t ex genom att spara utsläppsutrymme till kommande år eller handla med utsläppsutrymme mellan medlemsländerna. De sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter regleras under innevarande period 2013-2020 av EU:s nu gällande ansvarsfördelningsbeslut. De flexibiliteter som redan finns i det beslutet behålls i förslaget till förordning i samma omfattning. En flexibilitet som enligt kommissionens förslag försvinner är möjligheten att använda internationella krediter eftersom EU:s mål till 2030 ska nås med inhemska åtgärder. Kommissionen föreslår också två nya flexibiliteter, en mellan ansvarsfördelningsförordningen och sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och en mellan ansvarsfördelningsförordningen och EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Förslaget omfattar också ändringar av EU:s nu gällande förordning om en övervakningsmekanism som reglerar hur medlemsländernas utsläpp av växthusgaser ska kontrolleras och rapporteras. Under

ansvarsfördelningsbeslutet för perioden 2013-2020 ska medlemsländerna varje år överlämna utsläppsenheter motsvarande tidigare års utsläpp. Enligt förslaget till förordning ska medlemsländerna från och med 2021 bara rapportera årligen för att säkra att utsläppen minskar enligt de målplaner som kommer att finnas för varje land. Överlämning av utsläppsenheter kommer bara att ske vart femte år.

Regeringen är positiv till att kommissionen har lagt fram ett förslag till ansvarsfördelning för perioden 2021-2030. Ansvarsfördelningen är en central del av hur EU ska nå målen till 2030 och uppfylla sitt åtagande under Parisavtalet. Sverige tilldelas högsta möjliga mål i förslaget och regeringen är beredd att ta ansvar och visa hög ambition i arbetet för de utsläppsminskningar som krävs om Parisavtalets mål ska uppnås.

Regeringen betonar vikten av att alla medlemsstater och sektorer bidrar till att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål. Regeringen anser att viss flexibilitet behövs men vill betona vikten av att den inte utformas så att vissa medlemsländer inte behöver genomföra de åtgärder och den omställning som krävs. Utformning av flexibiliteten måste upprätthålla systemets faktiska ambitionsnivå och miljömässiga integritet. Regeringen analyserar nu vilka konsekvenser de föreslagna flexibiliteterna kan få för Sverige, för omställningstrycket inom EU och för klimatutsläppen.

Regeringen anser att översynsklausulen i förordningsförslaget är för svagt formulerad. EU ska öka sin ambitionsnivå och delta i Parisavtalets femåriga ambitionscyklar. Därför behöver översynsklausulen vara tydlig med att Parisavtalet beaktas fullt ut i det fortsatta genomförandet av 2030-ramverket för klimat och energi.

Regeringens uppfattning är att kommissionens förslag är otydligt i de delar som rör hur bokföring sker i registren och att detta behöver förtydligas för att öka transparensen. Huvuddragen för redovisningen av hur målen uppfylls behöver framgå i förordningen.

Regeringen betonar att väsentliga bestämmelser för tillämpningen av förordningen inte bör placeras i delegerade eller genomförandeakter utan i själva förordningen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s övergripande klimatmål är att den globala uppvärmingen ska kunna hållas under 2 grader Celsius och 2009 antog EU målet att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050. Europeiska rådet antog i sina slutsatser från 2014 konkreta mål för minskning av växthusgasutsläpp, andel förnybar energi och energieffektivisering till 2030. Målen är i linje med den

svenska regeringens politik som syftar till att fortsatt minska vår klimatpåverkan och öka andelen förnybar energi. Parisavtalet som antogs i december 2015 omfattar ett långsiktigt mål och uttrycker att den globala uppvärmingen ska hållas väl under två grader och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader.

De sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter regleras under innevarande period 2013-2020 genom det nu gällande ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG). En avgörande skillnad är att under det beslutet får vissa medlemsländer öka sina utsläpp under perioden vilket inte är tillåtet under den nu föreslagna förordningen. Under ansvarsfördelningsbeslutet har medlemsstaterna tillgång till flexibilitetsinstrument men eftersom målen för perioden 2013-2020 är generösa väntas flexibiliteterna användas i liten omfattning under perioden. Flexibiliteterna under ansvarsfördelningsbeslutet begränsas till en viss procentsats av medlemsländernas årliga utsläppstilldelning för ett givet år. Det finns också möjlighet att använda utsläppenheter från gemenskapsprojekt som medlemsstaterna kan genomföra under artikel 24a i handelsdirektivet (2003/87/EG).

Det mål som Europeiska rådet antog om att utsläppen utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter ska minska med 30 procent till 2030 jämfört med 2005 ska främst uppnås i sektorerna byggnader, jordbruk, avfallshantering, transporter samt småskalig industri. Förslaget till förordning omfattar utsläpp av växthusgaserna koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC), kvävetrifluorid (NF₃) och svavelhexafluorid (SF₆).

De utsläppsminskningar som ska nås enligt förslaget utgör tillsammans med EU:s system för handel med utsläppsrätter och sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogbruk (LULUCF) genomförandet av EU:s åtagande under Parisavtalet. Målet med förslaget att minska utsläppen med 30 procent till 2030 bedöms dock inte räcka för att nå Parisavtalets mål att den globala temperaturökningen ska hållas väl under två grader och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. Förslaget innehåller därför en översynsklausul som anknyter till Parisavtalets femåriga översynscykel för att möjliggöra en höjning av ambitionsnivån i förordningen under perioden.

För ansvarsfördelningen för perioden 2021-2030 gavs följande vägledning i Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014:

- Ansvarsfördelningen mellan medlemsländerna ska grundas på samma metod som för perioden 2013-2020, d v s BNP per capita. Alla medlemsländer ska bidra till EU:s övergripande minskning med mål mellan 0 och -40 procent jämfört med 2005.

- För medlemsländer med en BNP per capita över genomsnittet i EU ska målen justeras relativt för att avspegla kostnadseffektiviteten på ett rättvist och balanserat sätt.
- Tillgängligheten och användningen av befintliga flexibilitetsinstrument ska förstärkas avsevärt.
- En ny flexibilitet genom en begränsad engångsminskning av utsläppsrätter i EU:s system för handel med utsläppsrätter ska inrättas för medlemsländer med mål som ligger avsevärt högre än både genomsnittet i EU och deras kostnadseffektiva minskningspotential, och för länder som inte fick gratis tilldelning till industrianläggningar under 2013.
- Europeiska rådet uppmanar kommissionen att arbeta för att minska utsläppen från transportsektorn.
- Europeiska rådet uppmarksammar också de särskilda förutsättningar som gäller för jordbruks- och markanvändningssektorn som har en lägre minskningspotential än många andra sektorer.

Kommissionen har i samband med detta förslag även lämnat förslag till en förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i EU:s ramverk för klimat och energi till 2030 (KOM (2016) 479) samt ett meddelande med en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet (KOM (2016) 501). I förslaget om LULUCF formuleras medlemsländernas åtaganden så att de är skyldiga att se till att LULUCF-sektorn inte orsakar nettoutsläpp inom landets territorium.

Transporter står för en mycket stor del av utsläppen under ansvarsfördelningsförordningen. Inom ramen för strategin kommer bland annat ett flertal lagförslag för gemensamma åtgärder inom EU att presenteras under det kommande året. Ansvarsfördelningsförordningen omfattar inte flyg och internationell sjöfart.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning reglerar ansvarsfördelningen mellan medlemsländerna när det gäller utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021-2030, i enlighet med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014. I förslaget till förordning föreslår kommissionen följande:

Ansvarsfördelningen (artikel 4)

För ansvarsfördelningen grundat på BNP per capita har kommissionen använt Eurostats siffror för 2013. Kommissionen redogör i konsekvensanalysen för olika alternativ för den justering som enligt Europeiska rådets slutsatser ska göras för medlemsstater med en BNP per capita som är över genomsnittet inom EU. Enligt förslaget får Sverige ett mål på -40 procent. Alla medlemsländernas mål anges i bilaga I till förslaget. Storbritannien ingår i fördelningen och det återstår att se hur den påverkas vid landets utträde ur EU.

- Bibehållna flexibiliteter från ansvarsfördelningsbeslutet (artikel 5)
- De flexibiliteter som redan finns under ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG) är begränsade till en viss procentsats av medlemsländernas årliga utsläppstilldelning för ett givet år. De föreslås behållas oförändrade under ansvarsfördelningsförordningen vilket innebär att medlemsländerna kan låna 5 procent av sitt utsläppsutrymme för nästföljande år. Om ett medlemslands utsläpp är lägre än dess tilldelning för ett visst år, medräknat användning av flexibiliteter, får landet spara överskottet av utsläppsenheter till valfritt kommande år under perioden. Ett medlemsland får sälja upp till 5 procent av sin årliga tilldelning till andra medlemsländer som får använda det för måluppfyllelse för valfritt år fram till 2030, oavsett om det som säljs utgör ett överskott eller inte. Allt överskott av utsläppsenheter får säljas till andra medlemsländer som kan använda dem för måluppfyllelse. Möjligheten att använda utsläppsenheter från gemenskapsprojekt under artikel 24a i handelsdirektivet (2003/87/EG) kommer även fortsatt att vara obegränsad men får inte innebära dubbelräkning.

- Ny flexibilitet med EU:s system för handel med utsläppsrätter (artikel 6)

Europeiska rådet angav i sina slutsatser från oktober 2014 att en ny flexibilitet ska inrättas mellan EU:s system för handel med utsläppsrätter och sektorer som inte omfattas av handelssystemet. Den innebär att medlemsländer med mål som ligger avsevärt högre än både genomsnittet i EU och deras kostnadseffektiva minskningspotential, och länder som inte fick gratis tilldelning till industrianläggningar under 2013, får ta bort en viss mängd utsläppsrätter i EU:s system för handel med utsläppsrätter och använda för måluppfyllelse under ansvarsfördelningsförordningen. Enligt bilaga II till förordningen får Sverige och sex andra länder föra över max 2 procent av sina utsläpp 2005 medan Irland och Luxemburg får föra över max 4 procent. Dessa medlemsländer ska anmäla till kommissionen innan slutet av 2019 om de avser att använda flexibiliteten och i sådana fall i vilken utsträckning. Det innebär för Sverige en maximal användning av 9 miljoner utsläppsrätter för perioden 2021-2030. Flexibiliteten gäller bara åt ett håll så att utsläppsutrymme från EU:s system för handel med utsläppsrätter kan användas för måluppfyllelse under ansvarsfördelningsförordningen men inte tvärtom.

- Ny flexibilitet med LULUCF (artikel 7)

Genom artikeln inrättas en ny flexibilitet som inte anges uttryckligen i Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014. Om ett medlemslands upptag inom LULUCF-sektorn överstiger utsläppen får en begränsad mängd överskott användas för måluppfyllelse inom ansvarsfördelningsförordningen. Detta dock med begränsningen att upptagen inte får ha genererats från landkategorin brukad skogsmark eller avverkade skogsprodukter.

Utformningen av flexibiliteten kan komma att ses över när regelverket är på plats genom att kommissionen föreslås få befogenhet att anta en delegerad akt för att ändra artikeln så att hänsyn även kan tas till brukad skogsmark. Enligt bilaga III till ansvarsfördelningsförordningen får Sverige utnyttja nettoupptag inom LULUCF motsvarande totalt 4,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter och EU totalt 280 miljoner ton koldioxidekvivalenter för måluppfyllelse för hela perioden. I Europeiska rådets slutsatser nämns mark- och jordbrukssektorns lägre potential för utsläppsminskningar. Medlemsländer med en hög andel utsläpp från jordbruk kan ha större behov av att utnyttja flexibiliteten. Detta återspeglas i fördelningen av flexibilitet mellan EU:s medlemsländer, vilken baseras på jordbrukets andel av de totala utsläppen inom ansvarsfördelningsförordningen.

Det finns även en flexibilitet som regleras i förslaget till förordning om LULUCF, artikel 11 i KOM (2016) 479, som innebär att om nettoupptaget minskar inom LULUCF-sektorn kan medlemslandet använda utsläppsenheter under ansvarsfördelningsförordningen för måluppfyllelse inom LULUCF. För denna flexibilitet finns inga begränsningar. Flexibiliteten gäller alltså åt båda hållen så att utsläppsutrymme under ansvarsfördelningsförordningen kan användas inom LULUCF-sektorn och tvärtom, dock i olika grad.

- Korrigeringar (artikel 8)

Enligt bestämmelsen ska medlemsstater som inte uppnått utsläppsminskningar i tillräcklig utsträckning lämna in en handlingsplan till kommissionen som visar på planerade åtgärder för att klara sitt mål samt tidplan för dessa.

- Efterlevnadskontroller (artikel 9)

Enligt artikeln ska kommissionen 2027 och 2032 genomföra kontroller av hur ansvarsfördelningen genomförs. Om en medlemsstat inte har nått målen görs ett tillägg till nästa års utsläpp med en kvantitet som motsvarar mängden extra utsläpp i ton koldioxidekvivalenter, multiplicerat med faktorn 1,08. Dessutom spärras rätten att sälja utsläppsenheter till dess att medlemslandets utsläpp är i linje med målen.

- Justeringar (Artikel 10)

Beroende på till exempel kapacitetsökningar eller minskningar flyttas anläggningar in och ut ur EU:s system för handel med utsläppsrätter. Utsläpp från de anläggningar som inte omfattas av handelssystemet faller istället under ansvarsfördelningsförordningen. Artikeln reglerar sådana justeringar samt användningen av utsläppsenheter från projekt enligt artikel 24a i handelsdirektivet (2003/87/EG). I artikeln behandlas också den specifika situationen för medlemsstater som har plusmål enligt ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG) och ökande utsläppstilldelningar

- Unionsregister (artikel 11)

Artikelns fastställer att unionsregistret, som regleras i EU:s förordning om en övervakningsmekanism (525/2013/EU) ska användas för att säkerställa att alla överföringar av enheter bokförs och att dubbelräkning inte kan ske. Det är samma system som redan används under ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG).

- Delegerade akter (artikel 12)

Genom förslaget ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att göra vissa ändringar i den nya flexibiliteten med LULUCF och genomföra bestämmelserna om avräkning och bokföring i unionsregistret (se artiklarna 7.2 och 11 i förordningen)

- Genomförandeakter (artikel 13)

Genom förslaget ges kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa den årliga tilldelningen av utsläppsenheter (se artikel 4 i förordningen). I artikel 13 fastställs att kommissionen ska assisteras av Klimatförändringskommittén i enlighet med granskningsförfarandet i kommittéförfarandeförordningen (182/2011/EU).

- Översynsklausul (artikel 14)

Förslaget innehåller en klausul om översyn som anger att kommissionen ska rapportera till rådet innan 28 februari 2024 och vart femte år därefter om tillämpningen av ansvarsfördelningsförordningen, hur den bidragit till utsläppsminskningar och målet under Parisavtalet och att kommissionen kan lägga fram förslag om det är lämpligt.

- Ändringar i övervakningsmekanism (artikel 15)

Förslaget innebär också ändringar i EU:s förordning om en övervakningsmekanism (525/2013/EU) som reglerar hur medlemsländernas utsläpp av växthusgaser ska kontrolleras och rapporteras. Ändringarna innebär bland annat att medlemsländerna istället för årlig avräkning av utsläppsenheter motsvarande ett visst års utsläpp, som gäller under ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG), endast ska rapportera årligen för att säkra att utsläppen minskar enligt de målplaner som kommer att finnas för varje land. Vartannat år ska en utvärdering göras av hur EU är på väg att nå

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genomförandet av förslaget kommer att kräva ändringar i Klimatrapporteringsförordningen (2014:1434) och eventuellt också i lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget innehåller ansvarsfördelning och flexibiliteter som i sig bara kommer att medföra begränsade administrativa kostnader för staten. Det föreslagna målet kommer dock att ha samhällsekonomiska konsekvenser för Sverige eftersom det kommer att kräva olika åtgärder och styrmedel för att nå det.

Kommissionen gjorde beräkningar av kostnaderna för att genomföra målen i konsekvensanalysen för 2030-ramverket (KOM (2014)15 slutlig). Enligt kommissionens analys skulle en kostnadseffektiv fördelning av ett utsläppsminskingsmål på 40 procent och ett mål på förnybar energi på 27 procent ge en effekt på EU-nivå på -0,45 procent av BNP år 2030, en siffra som inte inkluderar vissa effekter som exempelvis minskade luftföroreningar. Regeringen lade därefter ett uppdrag på Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten att göra en konsekvensanalys av 2030-ramverket. Analysen av de samhällsekonomiska konsekvenserna visade att ett mål om -40 procent för Sverige skulle innebära ett värde av knappt 2 procent av BNP till 2030 (Konjunkturinstitutets PM Nr 29). Det finns dock stora osäkerheter och begränsningar i den modell som tillämpades.

Förslaget innebär inga rapporteringsskyldigheter eller administrativa bördor för små och medelstora samt mikroföretag. Liksom när det gäller budgetära konsekvenser kommer däremot de åtgärder och styrmedel som införs för att nå målen att få konsekvenser för dessa företag men de kommer att analyseras inom ramen för de olika förslagen om sådana åtgärder och styrmedel.

Kommissionen bedömer att den föreslagna ansvarsfördelningen kommer att minska kostnaderna för låginkomstländer jämfört med om förslaget hade grundats enbart på kostnadseffektivitet. De nya flexibiliteterna avser att minska kostnaderna även för höginkomstländer vilket de sannolikt kommer att göra.

Den administrativa bördan för både medlemsländer och kommissionen kommer att minska genom att avräkning kommer att ske vart femte år istället för varje år.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har lagt fram ett förslag till ansvarsfördelning för perioden 2021-2030. Ansvarsfördelningen är en central del av hur EU ska nå målen till 2030 och uppfylla sitt åtagande under Parisavtalet. Sverige tilldelas högsta möjliga mål i förslaget -40 procent och regeringen är beredd att ta ansvar och visa fortsatt hög ambition i arbetet för de utsläppsminskningar som krävs om Parisavtalets mål ska uppnås.

Regeringen betonar vikten av att alla medlemsstater och sektorer bidrar till att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål. Regeringen anser att viss flexibilitet behövs men att det är viktigt att den inte utformas så att vissa medlemsländer inte behöver genomföra de åtgärder och den omställning som krävs. Utformningen av flexibiliteten måste göras så att systemets faktiska ambitionsnivå och miljömässiga integritet upprätthålls. Regeringen analyserar nu vilka konsekvenser de föreslagna flexibiliteterna kan få för Sverige, för omställningstrycket inom EU och för klimatutsläppen.

Regeringen anser att förslagets system för bokföring och avräkning behöver vara transparent och tydligt. Det måste också vara tydligt hur flexibiliteterna ska bokföras i registren. Regeringens uppfattning är att kommissionens förslag är otydligt i dessa delar. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta en delegerad akt med stöd av artikel 11 i förslaget, men huvuddragen för redovisningen av hur målen uppfylls behöver framgå i förordningen.

Förslaget omfattar möjligheter att anta delegerade och genomförandeakter för ändringar av flexibiliteten med LULUCF, för hur bokföring och avräkning ska ske i registersystemet och för den årliga tilldelningen av utsläppsenheter. Regeringen betonar att väsentliga bestämmelser för tillämpningen av förordningen bör placeras i själva förordningen.

EU:s mål till 2030 bedöms inte räcka för att nå Parisavtalets mål om att sträva mot att den globala uppvärmningen ska begränsas till 1,5 grader. Regeringen anser att Sverige ska vara drivande i arbetet för en höjning av ambitionsnivån inom EU till 2030 och på längre sikt. Förslaget innehåller en översynsklausul som anknyter till Parisavtalets femåriga översynscykel (artikel 14). Regeringen anser att översynsklausulen i kommissionens förslag är för svagt formulerad. EU ska öka sin ambitionsnivå och delta i Parisavtalets femåriga ambitionscykler. Därför behöver översynsklausulen vara tydlig med att Parisavtalet beaktas fullt ut i det fortsatta genomförandet av 2030-ramverket för klimat och energi.

Mellan mars och juni 2015 genomförde kommissionen en konsultation om en fortsättning av ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG) under perioden 2021-2030. Syftet med konsultationen var att ta del av synpunkter från bland andra medlemsstaterna, näringslivet, forskningsinstitut och allmänheten. Konsultationen var öppen för alla men det var främst medlemsstaters regeringar, regionala och lokala myndigheter, branschorganisationer på EU-nivå samt NGO:s som svarade.

Konsultationen fokuserade särskilt på effekten av en ökning av flexibiliteterna, kostnadseffektivt genomförande, övervakning med rapportering och efterlevnad, metod för ansvarsfördelningen, behov av kompletterande EU-åtgärder för att nå målen samt behov av kapacitetsuppbyggnad och annat stöd för genomförande.

Ett flertal medlemsländer uttryckte stöd för utökade flexibiliteter men det fanns också några som var emot. När det gäller övervakning, rapportering och efterlevnad var resultaten spridda. Mest stöd av medlemsländerna fick alternativet att behålla systemet från ansvarsfördelningsbeslutet med årlig rapportering och avräkning med sanktioner vid bristande efterlevnad. Ungefär lika många var för en årlig rapportering med avräkning vartannat år med sanktionssystem. Medlemsstaterna stödde överlag Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 om att målen ska baseras på BNP per capita och justeras för medlemsstater med BNP över genomsnittet för kostnadseffektivitet. Meningarna var delade om flexibiliteten med EU:s system för handel med utsläppsrätter men det fanns brett stöd för uppfattningen att flexibiliteten inte får riskera handelssystemets funktion och miljöintegritet. De flesta medlemsländer såg behov av utökade åtgärder på EU-nivå medan några ansåg att befintlig nivå var tillräcklig. Medlemsländerna önskade olika slag av kapacitetsuppbyggnad och stöd och att EU borde fortsätta de stödfunktioner som redan finns.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har tidigare ställt sig bakom målet att minska utsläppen med 40% till 2030 och uppmanade i sin initiativrapport om 2030-ramverket till ambitiösa mål för de sektorer som inte ingår i handelssystemet. Europaparlamentet anser att ansvarsfördelningen bör ta hänsyn till medlemsländernas olika förutsättningar och att särskild uppmärksamhet skulle ägnas länder som har det svårt ekonomiskt. Hänsyn bör även tas till varje lands utsläppsminskningar sedan 1990, utsläpp per invånare, dess ekonomiska potential och potential för utsläppsminskningar, andelen förnybara energikällor, tekniktillgång och kapacitet för energisparande.

Förslaget remissbehandlas för närvarande. Regeringskansliet anordnar en hearing med representanter från berörda sektorer, miljöorganisationer, myndigheter och forskningsinstitut den 7 september 2016 för att ta del av preliminära synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget 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

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målet med förslaget endast uppnås genom ett förslag av kommissionen på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går längre än vad som behövs för att uppnå syftet att genomföra EU:s växthusgasutsläppsmål för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt säkrar att det görs på ett rättvist sätt och med bevarad miljöintegritet.

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

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna av förslaget kommer att inledas under det slovakiska ordförandeskapet under hösten 2016.

4.2 Fackuttryck/termer

BNP per capita: Bruttonationalprodukt per invånare.

koldioxidekvivalenter: för att få alla växthusgaser summerbara multipliceras alla utsläpp, förutom koldioxid, med en global uppvärmningspotential (GWP, global warming potential) Denna faktor är olika för respektive gas

och ger totala bidraget till den globala uppvärmningen för den aktuella gasen. Med hjälp av gasernas GWP räknas de om till koldioxidekvivalenter. 2015/16:FPM124

LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry - markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

NGO: Non-governmental organisation, icke-statlig organisation.