

U 55/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet (ansvarsfördelningsförordning)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juli 2021 till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet (COM(2021) 555 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 30 september 2021

Miljö- och klimatminister Krista Mikkonen

Miljöråd Marjo Nummelin

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
3.9.2021

EU/2021/0823

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2018/842 OM MEDLEMSSTATERNAS BINDANDE ÅRLIGA MINSKNINGAR AV VÄXTHUSGASUTSLÄPP UNDER PERIODEN 2021–2030 SOM BIDRAR TILL KLIMATÅTGÄRDER FÖR ATT FULLGÖRA ÅTAGANDENA ENLIGT PARISAVTALET (ANSVARSFÖRDELNINGSFÖRORDNING)

1 Bakgrund

Kommissionen lade den 14 juli 2021 fram det så kallade 55 %-paketet som består av tolv förslag till rättsakter, av vilka elva förslag lades fram den 14 juli 2021. Kommissionens syfte med lagstiftningspaketet är att uppnå det i europeiska klimatlagen¹ ((EU) 2021/1119) fastställda målet om att minska EU:s växthusgasutsläpp med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet på unionsnivå senast 2050.

Ett av förslagen till lagstiftning i 55 %-paketet är kommissionens förslag till ändring av EU:s ansvarsfördelningsförordning ((EU) 2018/842) (COM(2021) 555 final). Förordningen tillämpas på utsläpp som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter enligt utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EY)² eller av förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk ((EU) 2018/841, nedan LULUCF)³. Sådana sektorer är bland annat transportsektorn och jordbrukssektorn samt byggsektorn. Sammantaget står ansvarsfördelningssektorn för 60 procent av EU:s totala växthusgasutsläpp.

I den gällande ansvarsfördelningsförordningen fastställs de kvantitativa, i procent uttryckta och bindande skyldigheterna för medlemsländerna att minska sina utsläpp under perioden 2021–2030. De nationella minskningsskyldigheterna tilldelas främst som proportionella andelar utifrån bruttonationalprodukten per capita (BNP per capita). Förordningen innehåller även bland annat regler för fastställandet av årliga utsläppstilldelningar och för de flexibiliteter som är tillgängliga för medlemsstaterna.

Den gällande förordningen ska säkerställa att unionen når sitt mål att minska ansvarsfördelningssektorernas växthusgasutsläpp med 30 procent under 2005 års nivåer 2030. Enligt kommissionens uppskattning kommer medlemsstaternas nuvarande åtgärder för utsläppsminskning

¹ 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).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

att på unionsnivå ge en minskning med 32 procent från 2005 års nivå.⁴ Målet överensstämmer därmed inte med det i den europeiska klimatlagen år 2021 antagna målet att minska växthusgasutsläppen på unionsnivå med minst 55 procent senast 2030. Därför har kommissionen lagt fram ett förslag till översyn av ansvarsfördelningsförordningen så att förordningen är i linje med det överenskomna målet att minska utsläppen med minst 55 procent senast 2030 och bidrar till uppnåendet av klimatneutralitet senast 2050.

Kommissionen genomförde medborgar- och intressentsamråd om ansvarsfördelningsförordningen under perioden från den 12 november 2020 till den 5 februari 2021, i anslutning till utarbetandet av utsläppshandelsdirektivet och LULUCF-förordningen.

2 Förslagets mål

Enligt kommissionens konsekvensbedömning är det i den gällande ansvarsfördelningsförordningen fastställda målet för utsläppsminskning otillräckligt för att säkerställa uppnåendet av det i europeiska klimatlagen fastställda målet om att minska utsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030. Det primära syftet med den föreslagna förordningen är således att se över ansvarsfördelningsförordningen för att nå målet om att minska utsläppen med minst 55 procent och fastställa en balanserad och gradvis utsläppsbana med vilken EU kan nå klimatneutralitet senast 2050.

Det innebär att skyldigheten att minska utsläppen i ansvarsfördelningssektorn skärps på unionsnivå till 40 procent jämfört med 2005 års nivå senast 2030. De bindande utsläppsmålen för varje medlemsstat ska justeras enligt detta mål. Målet enligt kommissionens förslag är att ambitionshöjningen ska riktas på medlemsländerna på ett kostnadseffektivt och enhetligt sätt med hänsyn till olika sektors förmåga att minska utsläppen samt en rättvis omställning.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Förslagets tillämpningsområde

Den föreslagna förordningen ska tillämpas på den sektor som inte omfattas utsläppshandel inom ramen av unionens klimat- och energipolitik, den så kallade ansvarsfördelningssektorn, som omfattar utsläpp från bland annat byggnader, jordbruk, avfallshantering och transporter. Den föreslagna förordningen gäller inte i sig utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). De regleras genom den gällande LULUCF-förordningen (EU) 841/2018.⁵ Kommissionen har också lagt fram ett förslag till förordning ((COM)2021 554 final) om ändring av förordningen om LULUCF-sektorn, som en del av 55 %-lagstiftningspaketet.

⁴ Commission staff working document impact assessment report accompanying the document regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, SWD(2021) 611 final, s. 22.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

Kommissionens förslag till förordning om ansvarsfördelning har också en beröringspunkt till förslaget till förordning om utsläppshandelsdirektivet.⁶ Kommissionen föreslår att utsläppshandeln utvidgas till vägtransporter och uppvärmning av byggnader, men så att dessa sektorer fortfarande ska höra till ansvarsfördelningssektorn. Därtill föreslår kommissionen att den föreslagna förordningens tillämpningsområde ändras så att hänsyn tas till en utvidgning av utsläppshandeln till sjötransporter.

3.2 Medlemsstatsspecifika utsläppsmål

För varje medlemsstat innehåller förslaget en reviderad, kvantitativ och i procent uttryckt skyldighet att minska utsläppen i ansvarsfördelningssektorn jämfört med 2005 års nivåer senast 2030. De nya skyldigheterna ska börja gälla 2023. De årliga utsläppstilldelningarna som koldioxidekvivalenter för varje år under perioden 2021–2030 ska fastställas senare genom en separat genomförandeakt. I den gällande förordningen ingår en motsvarande klausul under vilken kommissionen har utfärdat ett genomförandebeslut om utsläppstilldelningen.⁷ De gällande utsläppstilldelningarna för 2021 och 2022 ska inte påverkas. I likhet med den gällande förordningen ska medlemsstaterna åläggas att iaktta både den årliga utsläppstilldelningen och den linjära utsläppsbanan.

I den gällande förordningen varierar medlemsstaternas minskningar av utsläppen mellan noll och 40 procent. Enligt kommissionens förslag ska de skärpta utsläppsåtagandena variera mellan 10 procent och 50 procent. Spannet för utsläppsmålen mellan medlemsstaterna ska med andra ord vara lika brett som i den gällande förordningen. Enligt kommissionens förslag ska ingen medlemsstats åtagande minska.

Medlemsstaternas utsläppsminskningsskyldigheter ska enligt kommissionens förslag fastställas på liknande sätt som i den gällande ansvarsfördelningsförordningen. De nationella minskningsskyldigheterna tilldelas primärt som proportionella andelar utifrån bruttonationalprodukten per capita (BNP per capita). Kostnadseffektivitetsaspekterna har i tillämpliga fall beaktats för de länder med BNP/capita över EU-genomsnittet. Sådana länder är enligt kommissionens konsekvensbedömning Nederländerna, Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Sverige, Österrike och Finland.

I kommissionens konsekvensbedömning har de ovan nämnda medlemsstaterna delats in i fyra grupper enligt differensen mellan utsläppsminskningsskyldigheten enligt BNP/capita och den kostnadseffektiva förmågan att minska utsläppen enligt kommissionens bedömning. Enligt förslaget kan en medlemsstat dock åläggas en minskningsskyldighet på högst 50 procent.

Grupp ett, som består av Frankrike, Luxemburg och Sverige, uppvisar en liten differens i beräkningsscenariot (mindre än fem procent). Enligt kommissionens förslag ska åtagandet för

⁶ Kommissionens förslag till ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser 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, samt kommissionens förslag av den 14 juli 2021 till beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem.

⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2126 av den 16 december 2020 om fastställande av medlemsstaternas årliga utsläppstilldelningar för perioden 2021–2030 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842.

dess tre medlemsstater höjas med ytterligare 0,5 procent jämfört med utsläppsminskningsskyldigheten enligt BNP/capita. Grupp två (Tyskland, Belgien, Nederländerna och Finland) består av länder där differensen är större, men ändå mindre 10 procent. På dessa länders utsläppstilldelning tillämpas BNP/capita. Det innebär att justeringen för kostnadseffektivitet inte påverkar Finlands utsläppsminskningsskyldighet. Grupp tre består av Österrike och Danmark, där differensen är omkring 15 procent. Dessa medlemsstaters utsläppsminskningsskyldighet sänks med 3 procent. Grupp fyra utgörs av Irland, vars differens är över 20 procent och vars utsläppsminskningsskyldighet minskar till 9 procent. För ingen medlemsstat ska utsläppsmålet höjas med mer än 12 procent. I genomsnitt höjs minskningsskyldigheten med cirka 11 procentenheter. Till exempel för Finland är höjningen från nuvarande 39 procent till 50 procent.

Tabell 1. Medlemsstaternas utsläppsminskningsskyldigheter

Medlemsstat	Utsläppsminskningsskyldighet enligt (EU) 2018/842 (%)	Utsläppsminskningsskyldighet enligt kommissionens förslag (%)
Luxemburg	-40	-50
Sverige	-40	-50
Danmark	-39	-50
Finland	-39	-50
Tyskland	-38	-50
Frankrike	-37	-47,5
Nederländerna	-36	-48
Österrike	-36	-48
Belgien	-35	-47
Italien	-33	-43,7
Irland	-30	-42
Spanien	-26	-37,7
Cypern	-24	-32
Malta	-19	-19
Portugal	-17	-28,7
Grekland	-16	-22,7
Slovenien	-15	-27

Medlemsstat	Utsläppsminskningsskyldighet (EU) 2018/842 (%)	Utsläppsminskningsskyldighet enligt kommissionens förslag (%)
Tjeckien	-14	-26
Estland	-13	-24
Slovakien	-12	-22,7
Litauen	-9	-21
Kroatien	-7	-16,7
Ungern	-7	-18,7
Polen	-7	-17,7
Lettland	-6	-17
Rumänien	-2	-12,7
Bulgarien	0	-10

3.3 Ändringar i flexibiliteten enligt kommissionens förslag

Den gällande förordningen innehåller bestämmelser om flexibiliteter samt om reglerna för dessa. Sådana är bland annat så kallade tidsbestämda flexibiliteter som ger möjlighet att balansera variationer i utsläppsvolymer från ett år till följande genom att spara, överlåta och låna av utsläppstilldelningen. Dessutom får en medlemsstat överföra en del sin av utsläppstilldelning till andra medlemsstater. En del medlemsländer kan också använda sig av engångsflexibilitet inom utsläppshandeln samt av flexibiliteten från LULUCF. Flexibiliteterna ska framför allt hjälpa medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter på ett kostnadseffektivt sätt.

Möjligheten till engångsöverföring av utsläppsrätter från utsläppshandelssektorn till ansvarsfördelningssektorn lämnas oförändrad. Enligt kommissionen vill man på så sätt svara på farhågorna gällande kostnadseffektivitet hos de medlemsstater som ålagts de största utsläppsmålen. Enligt den gällande förordningen är dessa länder Luxemburg, Sverige, Danmark, Finland, Nederländerna, Österrike, Belgien, Irland och Malta. Kommissionen föreslår att endast Malta ska ges en högre engångsflexibilitet på sju procent. Luxemburg och Irland ska få överföra högst fyra procent och de övriga länderna en volym som är högst två procent av ansvarsfördelningssektorns utsläpp 2005 för att täcka ansvarsfördelningssektorns utsläppsminskningsskyldighet. Finland hör till gruppen som får överföra två procent.

Enligt den gällande förordningen kan medlemsstaterna använda den i förordningen fastställda mängden sänkkrediter för sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, den så kallade LULUCF-sektorn, för att täcka en del av ansvarsfördelningssektorns utsläppsminskningsskyldighet. Samtliga medlemsstater ska ha möjlighet att använda sig av flexibiliteten

från LULUCF, men för varje medlemsstat fastställs i ansvarsfördelningsförordningen en maxigräns för användningen av sänkkrediten. Enligt kommissionen beräknas värdena för medlemsstaterna enligt hur stor del av ansvarsfördelningssektorns utsläpp härrör från jordbruket.

I den gällande förordningen omfattar flexibiliteten från LULUCF inte markkategorin brukad skogsmark. Kommissionen föreslår att förordningens tillämpningsområde ska utvidgas till alla markkategorier. För att det i europeiska klimatlagen fastställda målet om minskning av utsläppen med minst 55 procent senast 2030 ska kunna nås, ska andelen för uttaget från LULUCF-sektorn begränsas till 225 Mt koldioxidekvivalenter. Kommissionen föreslår också att LULUCF-flexibiliteten ska begränsas till två femårsperioder, och för att en medlemsstat ska få använda sig av flexibiliteten för ansvarsfördelningssektorns skyldigheter måste den skyldighet som fastställts för LULUCF-sektorn överskridas.

Kommissionen föreslår en ny flexibilitet i form av en frivillig tilläggsreserv (additional reserve) på unionsnivå, genom vilken ett eventuellt överskott från markanvändningssektorn kan användas på unionsnivå för ansvarsfördelningssektorns mål förutsatt att vissa kriterier uppfylls. Det är frivilligt för medlemsstaterna att delta i mekanismen. En medlemsstat som vill ta del av flexibiliteten måste dock överlåta överskottet från sin LULUCF-sektor till reserven.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Kommissionen föreslår att förslaget grundas på artikel 192.1 (miljön) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Statsrådet anser att den rättsliga grunden är relevant. I enlighet med artikel 191.1 i FEUF ska förordningen bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön samt främja åtgärder för att lösa regionala och globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Förslaget till akt behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om förslagets godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet är av samma mening som kommissionen om att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Klimatförändringarna är till sin natur en gränsöverskridande utmaning som inte kan lösas genom enbart nationella eller lokala åtgärder. Genom samordnade EU-åtgärder kan nationella och lokala åtgärder effektivt kompletteras och stärkas och klimatinsatserna förbättras. Det är nödvändigt att klimatåtgärderna samordnas på unionsnivå och, när så är möjligt, på internationell nivå.

Statsrådet instämmer i kommissionens bedömning att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Enligt proportionalitetsprincipen ska målen i förslaget kunna uppnås genom EU-institutioners åtgärder och åtgärderna ska vara begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå målen. I europeiska klimatlagen (EU) 2021/1119 fastställs för unionen det rättsligt bindande målet att minska växthusgasutsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030. Eftersom växthusgaserna till stora delar omfattas av förslaget till förordning måste den gällande förordningen ändras för att det ska vara möjligt att uppnå de i klimatlagen fastställda målen.

Kommissionen föreslår att den ska få behörighet att anta genomförandeakter om utsläppstilldelningen, samt delegerade förordningar och genomförandeförordningar för precisering eller komplettering av flera akter. De föreslagna överföringarna av behörighet gäller artikel 3 i den föreslagna förordningen. Kommissionens förslag är tillräckligt noga avgränsat och överensstämmer således med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Allmänt om propositionens konsekvenser

Kommissionen antog ett meddelande om genomförandet av EU:s klimatmål 2030, som en del av 55 %-lagstiftningspaketet.⁸ Meddelandet kommer att behandlas i en separat E-skrivelse. I meddelandet betonar kommissionen att genomförandet av klimatmålet på en utsläppsminskning på minst 55 procent senast 2030 också åstadkommer en genomgripande förändring som behövs i ekonomi, samhälle och näringsliv och som skapar många möjligheter. I meddelandet poängteras också att den ekonomiska tillväxten är frikopplad från utsläppsutvecklingen, så att EU:s utsläpp har minskat med 24 procent sedan 1990 samtidigt som BNP har växt med över 62 procent. Under samma tidsspann har Finlands utsläpp minskat med 25,5 procent och BNP har växt med 63,4 procent. Enligt kommissionens bedömning omfattas cirka 2/3 av EU:s utsläpp av systemen för utsläppshandel och en tredjedel av dessa hänförs till den nya utsläppshandeln som omfattar vägtransporter och byggnader.

Kommissionen har bedömt konsekvenser genom scenarier som ska ge en utsläppsminskning på minst 55 procent senast 2030. Kommissionen utgår i sina analyser från tre scenarier (MIX, MIX-CP och REG), av vilka MIX utgör underlaget för konsekvensbedömningen. Scenariot bygger på antagandet att utsläppshandeln utvidgas och att målen för energieffektivitet och förnybar energi skärps. Scenarierna baserar sig på modelleringarna PRIMES, CAPRI, GAINS och GLOBIOM med vilka man kan bedöma förslagets konsekvenser för unionen och de enskilda medlemsländerna.

Kommissionen konstaterar i konsekvensbedömningarna att tillämpningsområdet för ansvarsfördelningsförordningen tills vidare lämnas oförändrat. Enligt kommissionens bedömning är det en kostnadseffektiv lösning som en del av den nu föreslagna ramen. Åtgärderna för minskning av ansvarsfördelningssektorns utsläpp ska verkställas huvudsakligen på nationell nivå. Samtidigt finns det också på unionsnivå relativt mycket sektorspecifik lagstiftning och politisk styrning som bidrar till att målen uppnås även inom de sektor som omfattas av ansvarsfördelning (bl.a. transport, cirkulär ekonomi, F-gaser).

Hur mycket medlemsstaterna slutligen behöver minska utsläppen i ansvarsfördelningssektorn beror i hög grad på hur flexibiliteterna för sektorn utformas i den slutliga lagstiftningen.

5.2 Förslagets konsekvenser för lagstiftning och internationella avtal

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och införs inte separat genom nationell lagstiftning. Gällande lagstiftning står utifrån en preliminär bedömning inte i strid med den föreslagna förordningen, och behov att ändra lagstiftningen uppstår därför inte. Vid den fortsatta beredningen bör dock den pågående uppdateringen av klimatlagen (609/2015) beaktas. Nationella åtgärder för utsläppsminskning i ansvarsfördelningssektorn regleras delvis genom planer som hänför sig till den gällande klimatlagen.

⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet. (COM(2021) 550 final).

Förordningsförslaget strider inte heller mot internationella avtal. Förslaget till förordning anses ha positiva konsekvenser för arbetet med att uppnå de internationella klimatmålen samt för tillgodoseende av åtaganden enligt internationella konventioner om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

5.3 Konsekvenser för samhället, ekonomin och marknaden

Kommissionen föreslår inga ändringar i kontroll- och övervakningsmekanismerna enligt den gällande ansvarsfördelningsförordningen. Om en medlemsstat inte når sitt årliga utsläppsmål ens efter att den har utnyttjat de tillgängliga flexibiliteterna, ska överskottet multipliceras med 1,08 och läggas till växthusgasutsläppen för påföljande år. Det innebär att medlemsstaten följande år behöver uppnå en större utsläppsminskning. Trots att kontroll- och övervakningsmekanismen lämnas oförändrad, leder misslyckande med att uppnå målen till att trycket på medlemsstaterna att minska sina utsläpp ökar och kan medföra merkostnader för medlemsstaterna. Kommissionen räknar i konsekvensbedömningen att flexibiliteterna enligt den föreslagna förordningen utnyttjas i sin helhet för att säkerställa att utsläppsminskningsåtgärderna är kostnadseffektiva.

Varken den gällande ansvarsfördelningsförordningen eller kommissionens förslag har någon direkt budgetpåverkan för medlemsstaterna. Eventuell indirekt budgetpåverkan uppkommer med andra ord på nationell nivå och riktas på de sektorer som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen.

Kommissionen konstaterar i sin konsekvensbedömning att förslaget på unionsnivå skulle ha endast små direkta konsekvenser på sysselsättningen. Visserligen varierar konsekvenserna mellan medlemsstaterna, och i de regioner där sysselsättningen är mycket beroende av produktionen av fossila bränslen orsakar omställningen till ett koldioxidsnålt samhälle större effekter på sysselsättningen.

Som underlag för beredningen av den nationella klimatpolitiken pågår för tillfället utredningar om det skärpta 2030-målets konsekvenser för Finland. Som en del av utarbetandet av den nationella klimatlagen har Teknologiska forskningscentralen VTT gjort en konsekvensbedömning, som färdigställs inom kort. Utredningen fokuserar framför allt på effekterna av utsläppsminskningsmålet 2030 som ska införas i klimatlagen. De alternativ som granskas är utsläppsmålen 55 procent, 60 procent och 65 procent. I samtliga scenarier i VTT:s modell för konsekvensbedömning ställdes det lägsta utsläppsmålet in på 47 procent, som är 3 procent lägre än det i ansvarsfördelningsförordningen föreslagna målet på 50 procent för Finland. I takt med att målet för de totala utsläppen skärps i modellen, riktas de kostnadsoptimala ytterligare utsläppsminskningarna till utsläppshandelssektorn som har högre marginalkostnader för utsläppsminskning än utsläppshandelssektorn. Med andra ord visar modellen att för att det ska vara möjligt att uppnå det i ansvarsfördelningsförordningen föreslagna målet på 50 procent måste flexibiliteten utnyttjas fullt ut inom utsläppshandelssektorn.

Enligt preliminära resultat av VTT:s klimatlagsutredning innebär redan en skyldighet att minska utsläppen med 47 procent att det behövs betydande utsläppsminskningsåtgärder på de centrala delområdena inom sektorn. Jämfört med VTT:s utredning innebär kommissionens förslag att ansvarsfördelningssektorns utsläpp ska minskas med 50 procent att det krävs mer utsläppsminskningsåtgärder även i det fall att Finland utnyttjar den i ansvarsfördelningsförordningen föreskrivna möjligheten till engångsöverföring av 2 procent av utsläppsätterna från utsläppshandeln till ansvarsfördelningssektorn (engångsflexibilitet), vilket för Finlands del är lika med 0,7 miljoner utsläppsätter. Fullgörande av utsläppsminskningsskyldigheten kräver utöver engångsflexibiliteten även utnyttjande av andra flexibilitetsmekanismer eller ytterligare åtgärder.

Till exempel om utsläppspriset ligger på 55 euro per ton blir priset på utnyttjande av hela engångsflexibiliteten cirka 38,5 miljoner euro per år.

För närvarande saknas noggrannare beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för ansvarsfördelningssektorn av utsläppsmålet 50 procent. Statsrådets kansli finansierar projektet Kolneutralt Finland 2035 – effekter av klimat- och energipolitiska åtgärder, i vilket man tar fram beräkningsanalyser av nya klimat- och energipolitiska åtgärders konsekvenser som stöd för utarbetandet av den nationella klimat- och energistrategin och den medellånga klimatpolitiska planen. Analyserna bygger på jämförelser mellan basscenariot (WEM) och politikscenariot (WAM). WAM-scenariot utgår från målen för den totala utsläppsminskningen enligt förslaget till klimatlag och i fråga om ansvarsfördelningssektorn från kommissionens förslag om 50 procent.

Projektet Kolneutralt Finland 2035 avslutas hösten 2021 och tillhandahåller information om hur en utsläppsutveckling som överensstämmer med målen påverkar energisystemet, samhällsekonomin och sysselsättningen, användningen av naturresurserna, den biologiska mångfalden, den byggda miljön och människors hälsa. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna beaktas undantagsförhållandena till följd av coronapandemin 2020–2021.

5.4 Miljökonsekvenser

5.4.1 Utsläpp och utsläppsmål i Finland

Enligt klimatårsberättelsen (Miljöministeriet 22/2021) har utsläppen i Finland minskat sedan 2005 i alla sektorer med undantag av jordbruket. Ansvarsfördelningssektorns sammanlagda utsläpp 2020 var cirka 16 procent mindre än 2005. Transportsektorns utsläpp (med undantag av inrikesflyget, som inte hör till ansvarsfördelningssektorn) har minskat med cirka 2,2 miljoner ton CO₂-ekv. och utsläppen från uppvärmning av byggnader enligt estimatet med cirka 1,8 miljoner ton CO₂-ekv. Även utsläppen från avfallshantering och ansvarsfördelningssektorns industriutsläpp är numera klart mindre än 2005.

År 2020 minskade utsläppen av växthusgaser med 9 procent jämfört med året innan och de totala utsläppen uppgick till 48,3 Mt CO₂-ekv. Utsläppen minskade mest i utsläppshandelssektorn, där minskningen var nästan 16 procent. Utvecklingen var klart långsammare i ansvarsfördelningssektorn, där utsläppen endast minskade med 3 procent. Utsläppen i ansvarsfördelningssektorn minskade betydligt också till följd av undantagsförhållanden på grund av coronapandemin och förändringar i exempelvis trafikarbetet. Dessa förändringar antas bli relativt kortvariga.

Finlands gällande utsläppsminskningsmål för ansvarsfördelningssektorn 2030 är 39 procent jämfört med nivån 2005. Utfallet granskas utifrån de årliga utsläppskvoterna. Finlands utsläppskvot 2021 är 28,8 Mt CO₂-ekv., och minskar linjärt fram till 2030. Utsläppskvoten för 2030 är 21,0 Mt CO₂-ekv. Utöver den gällande ansvarsfördelningsförordningen har Finland ställt som mål att uppnå klimatneutralitet senast 2035.

Utsläppskvoterna 2021–2030 ska enligt kommissionens nya förslag fastställas så att Finlands utsläppskvot 2030 är cirka 17,2 miljoner ton koldioxidequivaler, vilket motsvarar en utsläppsminskning på 50 procent i ansvarsfördelningssektorn under perioden 2005–2030. Kvoterna 2021 och 2022 lämnas oförändrade. Under 2023–2025 ska kvoterna minska linjärt mellan startpunkten 2022 och slutpunkten 2030. Från och med 2026 ska kvoterna bestämmas enligt en linjär utsläppsbana, där startpunkten 2024 är medeltalet för de verkliga utsläppen 2021–2023 och slutpunkten är utsläppsmålet 2030.

Med den nuvarande utvecklingen uppgår utsläppen i ansvarsfördelningssektorn i Finland till uppskattningsvis 23 Mt CO₂-ekv. 2030. Det nya målet skärper utsläppsminskningen från cirka 2 miljoner ton till nästan 6 miljoner ton. De politiska åtgärder som krävs för detta samlas i klimatplanen på medellång sikt. Genom att utsläppen minskas som planerat till 17,2 miljoner ton senast 2030 gör det möjligt att uppnå klimatneutralitet 2035. Detta förutsätter stora minskningar av utsläppen inom alla delområden i ansvarsfördelningssektorn.

5.4.2 Övriga miljökonsekvenser

Kommissionen bedömer behovet av EU:s klimatmål för att fullgöra åtagandena enligt europeiska klimatlagen och Parisavtalet. Genom effektivare minskning av växthusgasutsläppen kan man lindra utsläppsökningens negativa effekter och risker för samhällena och naturen. Kommissionens förslag bidrar också till uppnåendet av det nationella klimatneutralitetsmålet senast 2035.

Den mellanstatliga klimatpanelen (IPCC) släppte den 9 augusti 2021 sin sjätte klimatrapport i vilken den betonade att utsläppsminskningar behövs nu och att klimatförändringarna beror enbart av mänsklig verksamhet. Under 2011–2020 steg den globala medeltemperaturen med i genomsnitt 1,09°C jämfört med 1850–1900. I arktiska områden sker den globala uppvärmningen snabbare än i genomsnitt, till och med dubbelt så snabbt, vilket har en stor påverkan på ett nordligt land som Finland.⁹

Genom en minskning av växthusgasutsläppen minskar också utsläpp som är skadliga för hälsan. Utfasning av fossila bränslen ger bättre luftkvalitet och därmed positiva hälsoeffekter. Enligt kommissionens konsekvensbedömning leder utsläppsminskning också indirekt till en minskning av potentiella hälso- och sjukvårdskostnader.

5.5 Administrativa konsekvenser

Kommissionen konstaterar i konsekvensbedömningarna att tillämpningsområdet för ansvarsfördelningsförordningen lämnas oförändrat. Därmed är också rapporteringsskyldigheterna enligt ansvarsfördelningsförordningen oförändrade. Som helhet påverkas inte den administrativa börda som hänför sig till förordningen, men det är möjligt att indirekta administrativa konsekvenser uppstår när åtgärder för utsläppsminskning i ansvarsfördelningssektorn genomförs. I Finland ska dessa åtgärder genomföras i vilket fall som helst, bland annat för att uppnå det nationella klimatneutralitetsmålet.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Kommissionens förslag till förordning tillgodoser den i 20 § grundlagen (731/1999) föreskrivna grundläggande rättighet i fråga om miljön, enligt vilken var och en bär ansvar för miljön. Enligt

⁹ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. I: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Stadgandet inverkar först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70/II).

7 Ålands behörighet

Ärendet hör till Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § punkterna 10 (natur- och miljövård) och 22 (näringsverksamhet) i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

8 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionens förslag presenterades den 11 augusti 2021 på ett gemensamt stormöte för sektionerna Miljö (EU 23), Jordbruk (EU 18), Skog (EU 14), Transport (EU 22), Energi (EU 21) och budget (EU 34). Utkastet till U-skrivelse var på remiss genom skriftligt förfarande inom miljösektionen (EU 23) 25–26 augusti 2021. De synpunkter som erhållits genom det skriftliga förfarandet har om möjligt beaktats vid det fortsatta utarbetandet av skrivelsen. EU-ministerutskottet behandlade förslaget den XX september 2021.

Behandlingen av förslaget inleds i rådets arbetsgrupp för miljön den 6 september 2021. Arbetsgruppen ska utbyta åsikter den 6 oktober 2021 samt eventuellt ha en principdiskussion eller anta lägesrapporten den 20 december 2021. För närvarande saknas information om tidsramen för behandling och det ansvariga utskottet vid Europaparlamentet. Parlamentets rapportör utses senare.

För närvarande saknas kännedom om andra medlemsstaters ståndpunkter.

9 Statsrådets ståndpunkt

I samband med behandlingen av en E-skrivelse om kommissionens meddelande om 55 %-paketet fastställde EU-ministerutskottet (3.9.2021) att Finland som en del av Europeiska unionen har förbundit sig till klimatavtalet från Paris. Målet förutsätter att långsiktiga klimatåtgärder sätts in så att EU uppnår klimatneutralitet på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt före 2050. Som ett led i detta mål anser statsrådet att det är viktigt att man som ett resultat av förhandlingarna om 55 %-paketet helhetsmässigt sett uppnår det klimatmål på minst 55 procent som satts upp för 2030 och som också kan överskridas.

Förslagen i 55 %- paketet har många korseffekter och statsrådet betonar att paketets höga ambitionsnivå som helhet bör säkerställas.

Statsrådet anser det vara viktigt att förhandlingarna framskrider snabbt för att det ska finnas tillräckligt med tid för genomförandet. Samtidigt betonar statsrådet att 55 %-paketet också styr EU:s omställning till en klimatneutral ekonomi. Omställningen ska genomföras på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart, verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt med beaktande av aspekter som gäller digitalisering, rättvis omställning och förebyggande av förlorad biologisk mångfald.

Statsrådet bedömer förslagen med avseende på det nationella och europeiska helhetsintresset. Utöver klimatkonsekvenserna ska förslagen på ett mångsidigt sätt ta hänsyn till konsekvenserna för bl.a. konkurrenskraften, statens inkomster och Finlands avgifter till EU. Dessutom är det viktigt att systematiskt bedöma beslutens konsekvenser för medborgarnas välfärd.

Med tanke på bekämpning av de globala klimatförändringarna är det viktigt att EU och dess medlemsstater gör framsteg i genomförandet av det åtagande om utsläppsminskning som de gav för Parisavtalet. Statsrådet anser det vara viktigt att Europeiska unionen verkställer det åtagande som den gav för Parisavtalet och som antecknats i den europeiska klimatlagen om att senast 2030 minska klimatutsläppen med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer och uppnå klimatneutralitet senast 2050. Det kräver också uppdatering av förordningen om ansvarsfördelning och av ländernas åtaganden om utsläppsminskning.

Statsrådet anser det vara bra att avsikten är att i stort sett bibehålla det nuvarande tillämpningsområdet av förordningen om ansvarsfördelning gällande utsläppsminskningens åtaganden för de sektorer som inte omfattas av handel med utsläppsrätter samt att vägtransporter och uppvärmning av byggnader ska omfattas av ansvarsfördelningen till 2030. Statsrådet ser det som en positiv utvecklingsriktning att vikten av en ansvarsfördelningssektor där allokeringen på nuvarande vis sker per medlemsstat minskar i unionens övergripande klimatpolitik i framtiden. Statsrådet anser att den fortsatta beredningen ska ta hänsyn till att regleringen är välavgränsad och tydlig.

Statsrådet anser att den utsläppsminskning på 50 procent till 2030 som föreslagits för Finland är ett ambitiöst åtagande. Utsläppsminskningsskyldigheterna i ansvarsfördelningssektorn kommer fortsättningsvis att allokeras utifrån BNP/capita, och inte till exempel kostnadseffektivitet.

Statsrådet konstaterar att det i vilket fall som helst behövs ytterligare åtgärder även inom ansvarsfördelningssektorn för att Finland ska kunna nå det nationella målet att vara klimatneutralt 2035. Det nya åtagandet för Finland innebär dock att man i större utsträckning och snabbare än planerat behöver åstadkomma utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningssektorn.

Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv och med tanke på elproduktionens centrala roll i den gröna omställningen vore det möjligt att en större del av utsläppsminskningarna inom unionen än vad som föreslagits skulle hämtas hem från utsläppshandeln för fasta anläggningar (energiproduktion, industri). Om detta inte är möjligt, bör man i förordningen om ansvarsfördelning öka flexibiliteten mellan utsläppshandelssektorn och ansvarsfördelningssektorn särskilt i de länder som kommissionen föreslår de skarpaste utsläppsskyldigheterna.

Statsrådet betonar att EU-lagstiftningen ska ta hänsyn till att utsläppsminskningarna är kostnadseffektiva inom olika sektorer och i olika medlemsländer. För att främja kostnadseffektiviteten är det viktigt att möjliggöra utnyttjandet av flexibiliteter i ansvarsfördelningssektorn. Enligt förslaget ska de interna mekanismer för flexibilitet som ingår i den gällande förordningen om ansvarsfördelning vara tillgängliga även framöver. Statsrådet anser ändå att unionen den nuvarande one off-mekanismen för engångsflexibilitet inom utsläppshandelssektorn bör utvidgas till de medlemsländer som har de högst ställda målen. Man bör också överväga möjligheten att oanvända utsläppsrätter skulle kunna överlåtas genom mekanismen till andra intresserade medlemsländer. Statsrådet betonar att engångsflexibiliteten (för närvarande 2 % för Finland) har fastställts för att stödja uppnåendet av det tidigare och mycket lägre nationella åtagandet (Finland 39 %), vilket talar för en ökning av flexibilitetsnivån för Finlands del.

Statsrådet bifaller kommissionens förslag om att samtliga markkategorier kan ge upphov till överskott från markanvändningssektorn, som sedan kan utnyttjas som flexibilitet i ansvarsfördelningssektorn. Statsrådet förhåller sig öppet till att diskutera möjligheten att öka flexibiliteten från LULUCF till ansvarsfördelningssektorn under perioden 2026–2030.

Statsrådet förhåller sig öppet till att diskutera förslaget om en ny frivillig tilläggsreserv (additional reserve). Genom reserven skulle det vara möjligt att använda den reserv av oanvända LULUCF-enheter som frivilligt samlats i unionens gemensamma reserv för att ansvarsfördelningssektorn i ett medlemsland ska uppnå sitt åtagande. Statsrådet anser det vara viktigt att ett medlemsland kan avstå från att delta i mekanismen.

Statsrådet kan omfatta den i kommissionens förslag angivna metoden för fastställande av utsläppsminskningsbanan för ansvarsfördelningssektorn 2021–2030 samt förslaget om översyn av den årliga utsläppstilldelningen 2025. Statsrådet erinrar att en förändring från och med 2023 förutsätter att förordningen börjar gälla 2023.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden i kommissionens förslag är korrekt och instämmer i kommissionens bedömning att förslaget överensstämmer med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.