



Bryssel den 20 september 2021
(OR. en)

11840/21

Interinstitutionella ärenden:

2021/0211(COD)
2021/0200(COD)
2021/0201(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)

ENV 636
CLIMA 242
ENER 380
TRANS 553
ECOFIN 845
AGRI 422
FORETS 45
MI 672
CODEC 1230

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	55 %-paketet a) Översyn av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser för att genomföra det nya klimatmålet för 2030 och tillhörande förslag b) Översyn av 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 c) Översyn av förordning (EU) 2018/841 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 d) Översyn av förordning (EU) 2019/631 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon e) Förordning om inrättande av en social klimatfond – Diskussion

Inför diskussionen vid mötet i rådet (miljö) den 6 oktober 2021 bifogas för delegationerna bakgrundsinformation och frågor som utarbetats av ordförandeskapet för att bättre strukturera diskussionen.

Coreper uppmanas att ta del av ordförandeskapets bakgrundsinformation och frågor som återges i bilagan till denna not och att översända dem till rådet inför diskussionen.

- 55 %-paketet -**Bakgrundsinformation inför diskussionen
vid mötet i rådet (miljö) den 6 oktober 2021****INLEDNING**

Den 14 juli 2021 lade Europeiska kommissionen fram det så kallade 55 %-paketet med lagstiftningsförslag som syftar till att anpassa EU:s ram för klimat- och energipolitiken till EU:s nya ambitiösa klimatmål för 2030 om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % och göra framsteg för att nå målet att bli klimatneutralt senast 2050. Paketet består av en rad nära sammankopplade förslag som antingen ändrar befintlig lagstiftning eller skapar nya initiativ inom ett antal politikområden och ekonomiska sektorer, bland annat klimat, energi, transport, byggnader, markanvändning och skogsbruk. Dessutom väntas ett antal energirelaterade förslag läggas fram i slutet av 2021. De flesta förslag innehåller direkta eller indirekta kopplingar till andra delar av paketet och syftar till att ömsesidigt förstärka varandra.

Tillsammans syftar förslagen till att göra det möjligt för EU att nå sina mål på ett rättvist, kostnadseffektivt och konkurrenskraftigt sätt och bidra till en grön och rättvis omställning av EU:s ekonomi i linje med målen för den europeiska gröna given. Översynen av EU:s lagstiftningsram för klimat- och energipolitiken bör också göra det möjligt för EU att uppfylla sina internationella åtaganden enligt Parisavtalet, särskilt sitt uppdaterade nationellt fastställda bidrag i linje med den höjda ambitionsnivån för 2030. Kommissionens förslag syftar också till att bidra till den europeiska ekonomins återhämtning efter covid-19-pandemin och till Europeiska unionens långsiktiga motståndskraft.

Inom rådet kommer förslagen att behandlas i följande fyra rådskonstellationer: miljö, energi, transport samt ekonomiska och finansiella frågor. De fem klimatrelaterade initiativ som behandlas inom miljørådets ansvarsområde utgör 55 %-paketets kärna, med den höjda ambitionsnivån för EU:s utsläppshandelssystem som en viktig drivkraft tillsammans med höjda nationella mål i förordningen om ansvarsfördelning och åtgärder för att öka naturliga sänkor genom förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). De föreslagna skärpta koldioxidnormerna för personbilar och lätta lastbilar syftar till att hjälpa medlemsstaterna att nå sina höjda nationella mål och samtidigt stimulera teknisk innovation inom sektorn. Den föreslagna nya sociala klimatfonden syftar till att hantera de socioekonomiska effekterna av det föreslagna nya systemet för handel med utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter.

Diskussioner om dessa initiativ och de åtföljande konsekvensbedömningarna har nyligen inletts på teknisk nivå. Delegationerna håller fortfarande på att granska förslagen och har hittills endast uttryckt sina allmänna eller preliminära synpunkter. Nedan ges en översikt över initiativen.

FÖRSLAGENS HUVUDINNEHÅLL

Reform av EU:s utsläppshandelssystem¹

Kommissionen föreslår en omfattande uppsättning ändringar av det **befintliga utsläppshandelssystemet** som bör leda till en minskning på 61 % av de totala utsläppen i de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet fram till 2030 jämfört med 2005, i stället för det nuvarande målet på 43 %. Den höjda ambitionsnivån ska uppnås genom en utvidgning av tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet och en förstärkning av dess nuvarande bestämmelser.

¹ Reformen av EU:s utsläppshandelssystem består av tre förslag: två förslag till ändring av direktivet om utsläppshandelssystemet (ett av dessa förslag ändrar också förordningen om övervakning, rapportering och verifiering på sjöfartsområdet och beslutet om en reserv för marknadsstabilitet) och ett separat förslag till ändring av beslutet om en reserv för marknadsstabilitet.

Hittills har **sjöfartssektorn** inte omfattats av några bindande åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Kommissionen föreslår att utsläpp från sjöfartssektorn ska ingå i utsläppshandelssystemet med en infasningsperiod från 2023 till 2026. Detta kommer att omfatta alla utsläpp från resor inom EU och 50 % av utsläppen från resor utanför EU².

Den viktigaste faktorn när det gäller att **stärka ambitionsnivån för utsläppshandelssystemet** är förslaget att höja den linjära minskningsfaktorn från 2,2 % till 4,2 % per år, vilket för med sig en brantare utvecklingsbana för minskningen av antalet utsläppsrätter i systemet. Dessutom föreslås en engångsminskning av utsläppstaket för det totala antalet utsläppsrätter samtidigt som man lägger till utsläppsrätter för att ta hänsyn till utvidgningen av systemet till att omfatta sjöfartssektorn.

De nuvarande bestämmelserna om **koldioxidläckage (gratis tilldelning)** kommer att fortsätta att gälla med vissa justeringar. För de sektorer där det föreslås att den nya gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM) ska tillämpas kommer gratis tilldelning gradvis att fasas ut fram till 2035, vilket återspeglar den gradvisa infasningen av den avgift på import som införs genom gränsjusteringsmekanismen för koldioxid från och med 2026. De sektorer som ska omfattas av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid är järn och stål, cement, gödselmedel, aluminium och elektricitet.

Gratis tilldelning för **luftfartssektorn** kommer att fasas ut, och från och med 2027 tillämpas full auktionering för denna sektor. Den höjda linjära minskningsfaktorn kommer att vara tillämplig även på luftfartssektorn. Utsläppshandelssystemet bör fortsätta att gälla för flygningar inom Europa (inklusive till Förenade kungariket och Schweiz), medan det föreslås att det globala marknadsbaserade systemet Corsia ska tillämpas på EU-operatörer för utomeuropeiska flygningar till och från tredjeländer som deltar i Corsia.

² Att inbegripa resor utanför EU i utsläppshandelssystemet ska enligt förslaget inte räknas med i samband med uppfyllandet av målet på en minskning med 55 %.

För att stödja denna höjda ambitionsnivå stärks både **moderniseringsfonden** och **innovationsfonden** i volym, särskilt genom ett ytterligare anslag på 2,5 % till moderniseringsfonden, som ska fördelas mellan 12 medlemsstater vars BNP per capita är lägre än 65 % av EU-genomsnittet, och genom att nya finansieringskällor skapas för innovationsfonden. Reglerna för användning av medel från fonderna justeras, bland annat i linje med ändringarna av utsläppshandelssystemet och de politiska målen för den gröna given. Dessutom föreslås att det ska bli obligatoriskt för alla medlemsstater att **öronmärka** auktionsintäkter för klimatrelaterade ändamål.

Kommissionen föreslår att koldioxidprissättning på fossila bränslen för **byggnader och vägtransporter** ska tillämpas på EU-nivå utöver de åtgärder som vidtas enligt förordningen om ansvarsfördelning, i syfte att uppnå de nödvändiga utsläppsminskningarna för dessa sektorer i linje med det övergripande målet om en minskning med 55 % fram till 2030. Ett **nytt fristående utsläppshandelssystem** för byggnader och vägtransporter bör inrättas från och med 2025 med efterlevnadskrav från och med 2026 i syfte att uppnå utsläppsminskningar på 43 % för dessa sektorer senast 2030 jämfört med 2005. De utsläppsminskningar som uppnås inom ramen för detta nya utsläppshandelssystem kommer medlemsstaterna att kunna tillgodoräkna sig i samband med uppfyllandet av sina nationella mål enligt förordningen om ansvarsfördelning. Fastställandet av taket (det totala antalet utsläppsrätter) kommer inledningsvis att baseras på uppgifter som samlats in enligt förordningen om ansvarsfördelning med en ursprunglig linjär minskningsfaktor på 5,15 %. Det finns inga planer på något system för gratis tilldelning. Alla auktionsintäkter ska användas för klimat- och energirelaterade ändamål och 25 % av intäkterna kommer att gå till den sociala klimatfonden.

För att kunna fortsätta att garantera ett stabilt och välfungerande utsläppshandelssystem föreslås att **reserven för marknadsstabilitet** ska ses över, bland annat med nya bestämmelser om det nya fristående utsläppshandelssystemet. Ett separat förslag syftar till att bibehålla intaget på 24 % av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp fram till 2030.

Förordningen om ansvarsfördelning

Förslaget syftar till att ändra 2018 års förordning om ansvarsfördelning för att anpassa den till EU:s nya mål för minskning av växthusgasutsläppen fram till 2030. I förordningen om ansvarsfördelning fastställs bindande årliga mål för växthusgaser för medlemsstaterna inom sektorer som inte omfattas av direktivet om utsläppshandelssystemet eller LULUCF-förordningen. **Tillämpningsområdet för förordningen om ansvarsfördelning förblir oförändrat** även om den föreslagna översynen av direktivet om utsläppshandelssystemet utvidgar handeln med utsläppsrätter till att omfatta vägtransporter och byggnader, vilket skulle täcka omkring hälften av de utsläpp som regleras genom förordningen om ansvarsfördelning.

De viktigaste ändringarna av den nuvarande förordningen om ansvarsfördelning avser mål och flexibilitet. Det totala utsläppsminskningsmålet för berörda sektorer i EU-27 **höjs från 29 % till 40 % fram till 2030** jämfört med 2005. Följaktligen höjs också medlemsstaternas bidrag till det övergripande målet, med **mellan 10 % och 50 %** jämfört med 2005 års nivåer. Beräkningsmetoden baseras fortfarande på **BNP per capita**, med tillämpning av ett begränsat antal **riktade korrigeringar** för att hantera problem rörande kostnadseffektivitet och de särskilda omständigheterna i ett antal medlemsstater. Dessutom är den maximala ökningen för en enskild medlemsstat 12 procentenheter. När det gäller de årliga utsläppsgränserna för varje medlemsstat tillämpas tre olika system: inga förändringar av den nuvarande förordningen under 2021–2022, anpassning av utvecklingsbanan till det nya minskningsmålet på 40 % för perioden 2023–2025 och en andra omräkning av utvecklingsbanan för perioden 2026–2030 med hjälp av uppdaterade utsläppsuppgifter.

Kommissionen föreslår vissa ändringar av den befintliga **flexibiliteten**, särskilt genom att dela upp flexibiliteten för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i två femårsperioder, där medlemsstaterna kan använda hälften av sin totala tillgängliga flexibilitet under var och en av de två perioderna. Dessutom föreslår kommissionen att en ny **tilläggsreserv** inrättas genom att eventuella outnyttjade LULUCF-krediter efter 2030 överförs till medlemsstater som behöver hjälp för att uppfylla sina individuella mål enligt förordningen om ansvarsfördelning. Särskilda villkor gäller för utnyttjandet av reserven, som endast skulle börja användas om EU:s mål om en minskning med 55 % uppnås, med beaktande av den gräns för bidrag från nettoupptag som fastställs i den europeiska klimatlagen.

Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Syftet med översynen av den befintliga förordningen är att fastställa enklare, öppnare och effektivare regler för efterlevnadskontroll och mål, att öka upptaget av växthusgaser inom EU till minst 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter senast 2030 och att fastställa ett mål för en klimatneutral marksektor i EU senast 2035.

Fram till 2025 förblir reglerna i den nuvarande förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i stort sett oförändrade, framför allt den så kallade ”regeln om icke-debitering” och redovisningsprinciperna. Däremot föreslås **flera betydande ändringar mellan 2026 och 2030**: Målet att **öka upptaget inom EU till 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter senast 2030** fördelas mellan medlemsstaterna i form av **nationella mål** som återspeglar varje medlemsstats nuvarande begränsningsresultat inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och andel av den förvaltade markarealen i EU. Målet utvidgas till att omfatta alla markrapporteringskategorier, och efterlevnaden baseras på rapporterade utsläpp och upptag i inventeringar av växthusgaser, i stället för bokförda utsläpp och upptag. I den föreslagna processen ingår en definition av en linjär utvecklingsbana som leder till det övergripande EU-målet 2030, med årliga delmål som fastställs för varje medlemsstat genom genomförandeakter.

Bestämmelserna i förslaget sträcker sig även till **perioden efter 2031**: Från och med 2031 skulle förordningens tillämpningsområde utvidgas till att **omfatta andra utsläpp än koldioxid från jordbrukssektorn**, vilket skulle innebära att hela marksektorn täcks med ett politiskt instrument i syfte att främja synergier mellan begränsningsåtgärder på land. I förslaget fastställs också målet om **klimatneutralitet i den kombinerade sektorn senast 2035**, vilket kommer att kräva en betydande ökning av upptaget av koldioxid för att väga upp de återstående utsläppen från jordbruket.

Kommissionen har för avsikt att föreslå individuella mål för medlemsstaterna och EU-omfattande åtgärder för perioden efter 2030 i ett senare skede, med förbehåll för en konsekvensbedömning och ett nytt lagstiftningsförslag.

Förordningen om normer för koldioxidutsläpp för personbilar och lätta lastbilar

Bidraget från koldioxidnormerna för personbilar och lätta lastbilar till EU:s ökade klimatambitioner består huvudsakligen av **höjda EU-omfattande minskningsmål** fram till 2030 och fastställande av ett nytt mål på 100 % för 2035, vilket i praktiken innebär att inga personbilar eller lätta lastbilar med förbränningsmotor kommer att släppas ut på marknaden i EU från och med 2035. I de föreslagna målen fram till 2030 görs fortsatt skillnad mellan personbilar och lätta lastbilar: målet för personbilar kommer att utökas från 37,5 % till 55 % och målet för lätta lastbilar från 31 % till 50 %.

Dessutom kommer det så kallade **incitamentsystemet för utsläppsfria och utsläppssnåla fordon** att upphöra 2029 och tillverkare kan därför inte använda det för att uppnå sina specifika utsläppsminskningsmål från och med 2030.

Förordning om inrättande av en social klimafond

I syfte att hantera de **socioekonomiska effekterna av det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter** föreslår kommissionen att en social klimafond inrättas. De sociala klimatplaner som ska utarbetas av medlemsstaterna ligger till grund för fonden, som syftar till att tillhandahålla **stödåtgärder och investeringar** till förmån för utsatta hushåll, mikroföretag eller transportanvändare och öka energieffektiviteten i byggnader, fasa ut fossila bränslen från uppvärmning och kylning av byggnader, integrera energi från förnybara energikällor samt ge tillgång till utsläppsfria och utsläppssnåla transporter. Fonden kan också omfatta **tillfälligt direkt inkomststöd**.

Genom förslaget anslås totalt **72,2 miljarder euro** till fonden under perioden 2025–2032, genom en tilldelningsmetod som syftar till att ta itu med de ojämlika effekter som den föreslagna utvidgningen av utsläppshandelssystemet förväntas medföra i och inom medlemsstaterna. Medlemsstaterna bör finansiera minst 50 % av de totala kostnaderna för de sociala klimatplanerna med hjälp av intäkter från auktionering av utsläppsrätter enligt det nya systemet.

Inrättandet av fonden kommer att kräva en **ändring av den fleråriga budgetramen 2021–2027 samt av beslutet om egna medel.**

FRÅGOR TILL MINISTRARNA

Mot denna bakgrund uppmanas ministrarna att hålla en diskussion vid mötet i rådet (miljö) den 6 oktober 2021 på grundval av följande två frågor:

- *Med tanke på att de fem klimatrelaterade initiativ som avses ovan ingår i det övergripande 55 %-paketet och är nära sammankopplade, utgör dessa initiativ en väl avvägd policymix som säkerställer att de nödvändiga utsläppsminskningarna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt och att bördan fördelas rättvist mellan ekonomiska sektorer, medlemsstater och medborgare?*
- *Mer specifikt, skapar dessa initiativ, inbegripet det föreslagna nya utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader, lämpliga synergieffekter och incitament för att uppnå den ambition som krävs både på EU-nivå och på nationell nivå? Hur bedömer ni i detta avseende de enskilda förslagens bidrag till uppnåendet av den höjda ambitionsnivå som fastställs i den europeiska klimatlagen?*