



Bryssel den 2 december 2021
(OR. en)

14574/21

Interinstitutionella ärenden:

2021/0214(COD)

2021/0213(COD)

2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

A-PUNKTSNOT

från: Ordförandeskapet

till: Rådet

Ärende: Förslagen i 55 %-paketet (gränsjusteringsmekanismen för koldioxid, energiskattedirektivet och den sociala klimatfonden)
– Lägesrapport

I. INLEDNING

1. Europeiska kommissionen lade fram 55 %-paketet¹ den 14 juli 2021. Paketet syftar till att anpassa EU:s klimat- och energipolitiska ramar till dess nya klimatmål för hela ekonomin fram till 2030 – ett mål som innebär en minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer – och att få in EU på rätt spår så att det kan uppnå sitt klimatneutralitetsmål senast 2050.
2. I sina slutsatser av den 10–11 december 2020² ställde sig Europeiska rådet bakom ett bindande EU-mål med en inhemsk nettominskning senast 2030 på minst 55 % av växthusgasutsläppen jämfört med 1990.

¹ Dok. ST 10849/21.

² Dok. EUCO 22/20, punkterna 14 och 17.

3. Vidare anges i artikel 2 i den europeiska klimatlagen³ att växthusgasutsläpp och växthusgasupptag i hela unionen som regleras i unionsrätten ska vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll och att unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter. Dessutom ska relevanta unionsinstitutioner och medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder på unionsnivå respektive nationell nivå för att möjliggöra ett gemensamt uppnående av detta klimatneutralitetsmål, med beaktande av vikten av att främja såväl rättvisa och solidaritet mellan medlemsstaterna som kostnadseffektivitet när det gäller att uppnå detta mål.
4. 55 %-paketet består av en uppsättning med varandra förbundna förslag och spänner över en mängd politikområden och ekonomiska sektorer: klimat, energi och bränslen, transporter, byggnader, markanvändning och skogsbruk.
5. Förslagen i 55 %-paketet har haft hög prioritet för ordförandeskapet, som i de olika berörda rådskonstellationerna har gjort sitt yttersta för att uppnå så stora framsteg som möjligt inom ramen för det överordnade upplägget att säkerställa ett enhetligt paket. Ordförandeskapets översikt över framstegen i samtliga ärenden som ingår i 55 %-paketet återfinns i dok. ST 13977/21⁴.
6. Förutom den ovannämnda översiktsrapporten från ordförandeskapet anser ordförandeskapet det nödvändigt att för kännedom och när så är lämpligt lägga fram en mer detaljerad lägesrapport för Ekofinrådet om följande lagstiftningsförslag:
 - a) förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna⁵ (CBAM),

³ 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) (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1.).

⁴ Utfärdades den 22 november 2021 och förelades rådet (transport, telekommunikation och energi) den 2, 3 och 9 december 2021 samt miljørådet den 20 december.

⁵ Dok. 10871/21 + ADD 1–ADD 6, (2021/0214 (COD)).

- b) förslaget till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning)⁶ (*förslaget till energiskattedirektiv*) samt
- c) på begäran av vissa delegationer, förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond⁷ (*klimatfondsförordningen*)

II. GRÄNSJUSTERINGSMEKANISMEN FÖR KOLDIOXID (CBAM)

- 7. I sina slutsatser av den 10–11 december 2020⁸ uppmanade Europeiska rådet Europeiska kommissionen att föreslå en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna för att säkerställa EU-politikens miljöintegritet och undvika koldioxidläckage på ett sätt som är förenligt med WTO:s regler.
- 8. I sina slutsatser av den 17–21 juli 2020 angav Europeiska rådet bl.a. att Europeiska kommissionen som en grund för ytterligare egna EU-medel kommer att lägga fram ett förslag om en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna⁹. Det hänvisas till arbetet med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna även i färdplanen för införandet av nya egna medel, vilken ingår i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen av den 16 december 2020.¹⁰

⁶ Dok. ST 10872/21 + ADD 1–7.

⁷ Dok. ST 10920/21 + COR 1 + ADD1 + ADD1 COR 1; (2021/0206 (COD)).

⁸ Se dok. EUCO 22/20, punkterna 14 och 17.

⁹ Se dok. EUCO 10/20, punkt A29.

¹⁰ EUT L 433I, 22.12.2020, s. 28.

9. Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna¹¹ (CBAM) (som en miljöåtgärd) är att hantera risken för koldioxidläckage, som orsakas av asymmetrisk klimatpolitik i länder utanför EU (där politiken för att bekämpa klimatförändringarna är mindre ambitiös än inom EU). Tillämpningen av gränsjusteringsmekanismen skulle förhindra att unionens insatser för att minska utsläppen neutraliseras av ökande utsläpp utanför unionen genom att produktionen flyttas till länder utanför EU eller importen av koldioxidintensiva produkter ökar. Utan en sådan gränsjusteringsmekanism kommer koldioxidläckage troligen att leda till en total ökning av de globala utsläppen.
10. Kommissionen föreslår att gränsjusteringsmekanismen till att börja med ska omfatta ett antal specifika produkter inom några av de mest koldioxidintensiva sektorerna, nämligen järn och stål, cement, gödselmedel, aluminium och el.
11. Gränsjusteringsmekanismen skulle användas parallellt med EU:s utsläppshandelssystem och skulle spegla och komplettera dess funktion för importerade varor. Den kommer undan för undan att ersätta de befintliga EU-mekanismerna för hantering av risken för koldioxidläckage, särskilt den gratis tilldelningen av utsläppsrätter. Efter en planerad översyn 2025 har kommissionen för avsikt att ta ställning till en eventuell utvidgning av åtgärden till att omfatta indirekta utsläpp och att i samband med detta analysera huruvida detta är förenligt med befintliga ekonomiska åtgärder för att kompensera för indirekta utsläppskostnader som beror på höjda elpriser på grund av EU:s utsläppshandelssystem.
12. För att göra det möjligt för producenter, importörer och handlare att anpassa sig till det nya systemet bör minskningen av den gratis tilldelningen genomföras gradvis medan gränsjusteringsmekanismen fasas in, för att på så sätt säkerställa att dessa åtgärder inte blir kumulativa. I enlighet med kommissionens förslag ska gränsjusteringsmekanismen under 2023–2025 endast tillämpas som en rapporteringsskyldighet för att gradvis fasas in fr.o.m. 2026 (över en period på 10 år t.o.m. 2035).
13. Gränsjusteringsmekanismen skulle vara ett viktigt verktyg i verktygslådan för att EU ska kunna uppnå sina klimatneutralitetsmål i överensstämmelse med Parisavtalet, vilket antogs i december 2015 inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

¹¹ Dok. ST 10871/21 + ADD 1–ADD 6, (2021/0214 (COD)).

14. Den 22 juli 2021 inrättade Coreper II en ad hoc-grupp för gränsjusteringsmekanismen för koldioxid för det förberedande arbetet i samband med förhandlingarna om lagstiftningsförslaget och för en effektiv behandling av de sektorsövergripande frågor som ingår i ärendet. Ad hoc-gruppen arbetar med utformningen av gränsjusteringsmekanismen i enlighet med sitt mandat¹² och utnyttjar i förekommande fall den sakkunskap som medlemsstaternas delegater har tillägnat sig i arbetet på de berörda områdena. Under Corepers ledning rapporterar ad hoc-gruppen till Ekofinrådet.
15. Under det slovenska ordförandeskapet har ad hoc-gruppen sammanträtt sex gånger (den 2 och 22 september, den 14 oktober, den 4 och 19 november samt den 9 december, och då i form av informella videokonferenser på grund av restriktionerna i samband med covid-19-pandemin).
16. Ad hoc-gruppens möten ägnades huvudsakligen åt en detaljerad presentation av kommissionens förslag och den åtföljande konsekvensbedömningen, varefter man gick igenom förslaget artikel för artikel. Den första behandlingen av förslaget har slutförts, och man har haft mer ingående diskussioner om vissa aspekter, såsom
 - a) gränsjusteringsmekanismens växelverkan med EU:s utsläppshandelssystem,
 - b) effekterna av gränsjusteringsmekanismens tillämpning på de direkta utsläppen från importerade produkter inom tillämpningsområdet,
 - c) de bestämmelser i förslaget till gränsjusteringsmekanismförordning där det föreslås att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter (artikel 290 i EUF-fördraget) och genomförandeakter (artikel 291 i EUF-fördraget),
 - d) tullmyndigheternas roll i samband med gränsjusteringsmekanismens förvaltning,
 - e) metoderna för beräkning av inbäddade utsläpp samt
 - f) de bestämmelser i förslaget till gränsjusteringsmekanismförordning som rör elsektorn.

¹² Dok. ST 10846/21.

17. På grundval av hittillsvarande diskussioner om gränsjusteringsmekanismen är ordförandeskapet av den uppfattningen att man – förutom de övergripande klimatmålen – måste beakta ett antal vägledande principer som Europeiska rådet redan har ställt sig bakom för hur 55 %-paketet ska genomföras, t.ex. nödvändigheten av att bevara EU:s konkurrenskraft och beakta medlemsstaternas olika utgångspunkter, särskilda nationella omständigheter och utsläppsminskningspotential samt nödvändigheten av att man uppnår 2030-målet gemensamt.
18. Även om klimatmålen inte ifrågasätts, har ad hoc-gruppens diskussioner bekräftat att medlemsstaterna fäster stor vikt vid förslaget i samband med den internationella handeln, EU-industrins konkurrenskraft och effekterna på ekonomin, inbegripet arbetsmarknaden. Såsom redan angetts i motiveringen till kommissionens förslag kommer det även i fortsättningen att vara viktigt att säkerställa att gränsjusteringsmekanismen till sin utformning är förenlig med Världshandelsorganisationens regler samt EU:s övriga internationella förpliktelser.
19. Ordförandeskapet anser att det på grund av den föreslagna åtgärdens nydanande karaktär kommer att krävas ytterligare tekniska diskussioner i ad hoc-gruppen, eftersom delegationerna behöver förvissa sig om hur gränsjusteringsmekanismen kommer att fungera i praktiken, inbegripet de aspekter som rör den övergripande utformningen och förvaltningen av den nya mekanismen. Det skulle bl.a. behövas större förståelse för
- a) de administrativa aspekterna av gränsförfarandena vid import av varor,
 - b) sanktionerna vid överträdelser samt bestämmelserna för att förhindra ett kringgående av gränsjusteringsmekanismens regler,
 - c) registreringsprocessen samt relevanta kontroller av verksamhetsutövare och anläggningar i länder utanför EU,
 - d) detaljerna för bevarandet av dokumentation vad avser det koldioxidpris som betalas i ursprungslandet,
 - e) detaljerna för försäljning av, pris på och överlämnande av CBAM-certifikat,
 - f) åtgärderna för att säkerställa att de berörda InfoTech-systemen och InfoTech-näten är adekvata för kontroll och samarbete i enlighet med gränsjusteringsmekanismens regler.

20. Ordförandeskapet noterar att medlemsstaterna har föresatt sig att fortsätta arbetet på grundval av kommissionens förslag. I detta skede är det emellertid för tidigt att dra några slutsatser om innehållet i en möjlig kompromissöverenskommelse avseende en allmän riktlinje från rådet (dess ståndpunkt inför de framtida förhandlingarna med Europaparlamentet) i detta lagstiftningsärende.

III. ÖVERSYNEN AV ENERGISKATTEDIREKTIVET

21. Förslaget till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning)¹³ (*förslaget till energiskattedirektiv*) har följande mål:
- a) Att skapa en anpassad ram som bidrar till EU-målen för 2030 och målet om klimatneutralitet senast 2050 inom ramen för den europeiska gröna given. Detta skulle innefatta att beskattningen av energiprodukter och elektricitet överensstämmer med EU:s energi-, miljö- och klimatpolitik, vilket skulle bidra till EU:s insatser för att minska utsläppen.
 - b) Att skapa en ram som upprätthåller och förbättrar EU:s inre marknad genom att uppdatera skattesatsernas omfattning och struktur för energiprodukter samt rationalisera medlemsstaternas användning av skattebefrielser och skattenedsättningar.
 - c) Att bevara förmågan att generera intäkter för medlemsstaternas budgetar.
22. Enligt kommissionens förmenande kan dessa mål uppnås genom att man övergår från en volymbaserad beskattning till en beskattning baserad på energiinnehåll, genom att man inför en rangordning av skattesatserna i enlighet med deras miljöprestanda och genom att man begränsar incitamenten för användning av fossila bränslen. Enligt denna rangordning kommer konventionella fossila bränslen, såsom dieselbrännolja och bensin, att beskattas enligt den högsta skattesatsen och el med den lägsta skattesatsen.

¹³ Dok. ST 10872/21 + ADD 1–7.

23. Redan 2011 föreslog kommissionen att energiskattedirektivet skulle ses över, men efter resultatlösa diskussioner drog kommissionen tillbaka sitt förslag 2015.
- Den 11 september 2019 offentliggjorde kommissionen en rapport¹⁴ om utvärderingen av energiskattedirektivet och påpekade att de nuvarande reglerna inte bidrar till EU:s nya regelverk och politiska mål på klimat- och energiområdet. Den 5 december 2019 godkände Ekofinrådet slutsatser om EU:s ram för energibesättning¹⁵ och framhöll att den harmoniserade energibesättning som energiskattedirektivet innebär är viktig för att säkerställa en väl fungerande inre marknad. Rådet ställde sig även bakom en uppdatering av de rättsliga ramarna för energibesättning som bidrar till EU:s bredare ekonomiska och miljömässiga politiska mål. I slutsatserna uppmanades kommissionen att säkerställa att man i sina förslag fullt ut bedömer förslagets ekonomiska, sociala och miljömässiga kostnader och fördelar. Inför utarbetandet av förslaget till energiskattedirektiv genomförde kommissionen ett offentligt samråd.¹⁶
24. Den 20–21 juli 2021 hade arbetsgruppen för skattefrågor (hög nivå) ett informellt möte som ägnades åt de framtida utmaningarna på besättningsområdet, varvid delegationerna under arbetspasset om den gröna givens skatteaspekter redan kunde framföra sina preliminära synpunkter på besättningsens roll i den gröna omställningen. Den 22 juli 2021 lade kommissionen fram förslaget till energiskattedirektiv för Coreper II.
25. De tekniska diskussionerna i arbetsgruppen för skattefrågor (indirekt besättning – punktskatter/energibesättning) inleddes den 9 september 2021. Vid detta möte lade kommissionen fram såväl förslaget som konsekvensbedömningen.
26. Vid högnivågruppens möte den 23 september 2021 informerade ordförandeskapet delegationerna om läget, det planerade arbetet och det faktum att det under sin ordförandeperiod har för avsikt att man ska göra så stora framsteg som möjligt i ärendet.

¹⁴ Dok. ST 12153/19.

¹⁵ Dok. ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_sv

27. Den tekniska behandlingen av förslaget i arbetsgruppen för skattefrågor (indirekt beskattning – punktskatter/energibeskattnig) fortsatte den 6 och 20 oktober samt den 15 och 24 november 2021 med en analys artikel för artikel. Den första analysomgången för samtliga artiklar avslutades den 24 november 2021.
28. Under diskussionerna av förslaget fick delegationerna tillfälle att ställa frågor om klargöranden, som kommissionen besvarade. Det ställdes många frågor om en rad olika aspekter av förslaget, såsom övergången från volymbaserad beskattning till en beskattning baserad på energiinnehåll, införandet av en rangordning av skattesatserna i enlighet med deras miljöprestanda, beskattningen av nya produkter, indexeringen, luftfarts- och sjöfartssektorerna samt kopplingarna till andra ärenden i 55 %-paketet.
29. Vid högnivågruppens möte den 25 november 2021 informerade ordförandeskapet delegationerna om resultatet av arbetet och framstegen i ärendet, inbegripet inom ramen för 55 %-paketet.

IV. DEN SOCIALA KLIMATFONDEN

30. För att mildra de sociala och fördelningsmässiga konsekvenserna av det föreslagna, separata systemet för handel med utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter föreslår kommissionen att det ska inrättas en social klimatfond (förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond¹⁷ – klimatfondsförordningen).
31. Den 8 september 2021 inrättade Coreper I en ad hoc-grupp för den sociala klimatfonden¹⁸ för det förberedande arbetet i samband med förhandlingarna om lagstiftningsförslaget och för en effektiv behandling av de sektorsövergripande frågor som ingår i ärendet.

¹⁷ Dok. ST 10920/21 + ADD1 + COR1, (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Dok. ST 11402/21 + COR 1.

32. Under Corepers ledning rapporterar ad hoc-gruppen till miljørådet och när så är lämpligt till Ekofinrådet.
33. De viktigaste aspekterna av läget i arbetet med lagstiftningsförslaget anges i ordförandeskapets översikt över framstegen med 55 %-paketet i dok. ST 13977/21. Såsom anges i ordförandeskapets översikt har ordförandeskapet – i överensstämmelse med mandatet för ad hoc-gruppen för den sociala klimatfonden¹⁹ – satt inom hakparentes de relevanta bestämmelserna i förslaget och dess bilagor om de ekonomiska aspekterna med koppling till den fleråriga budgetramen och unionens egna medel. De vidare framstegen med klimatfundsförordningen kommer att anges i en lägesrapport som kommer att utarbetas inför miljørådets möte den 20 december 2021.

V. SLUTSATS

Mot bakgrund av ovanstående och efter Corepers möte den 1 december uppmanas rådet (ekonomiska och finansiella frågor) att som en A-punkt på dagordningen vid ett kommande möte uppmärksamma föreliggande lägesrapport från ordförandeskapet.

¹⁹ Dok. 11402/21 + COR 1.