

Bryssel den 8 mars 2022
(OR. fr)

6668/22

Interinstitutionella ärenden:

2021/0211(COD)
2021/0201(COD)
2021/0200(COD)
2021/0197(COD)
2021/0206(COD)
2021/0207(COD)
2021/0202(COD)

ENV 161
CLIMA 81
ENER 81
TRANS 129
AGRI 77
COMPET 139
ECOFIN 198
CODEC 248

NOT

från:	Ordförandeskapet
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 c) Översyn av förordning (EU) 2018/842 om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) 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 – Riktlinjedebatt

1. Som vägledning för diskussionen i det ovannämnda ärendet vid nästa möte i rådet (miljö) den 17 mars 2022 har ordförandeskapet utarbetat en not med två frågor enligt bilagan till denna not.
 2. Coreper uppmanas att ta del av noten och frågorna och överlämna dem till rådet inför den ovannämnda riktlinjedebatten.
-

55 %-paketet**– Not från ordförandeskapet –****BAKGRUND**

Den 14 juli 2021 offentliggjorde kommissionen den första delen av 55 %-paketet, som kompletterades med en andra del den 14 december 2021 som omfattar tre ärenden på energiområdet.

Vid sina möten i december behandlade rådet (miljö), rådet (transport) och rådet (energi) förslagen i paketet inom sina respektive behörighetsområden.

Den 22 november 2021 offentliggjorde det slovenska ordförandeskapet en lägesrapport (dok. 13977/21) om hela 55 % -paketet som främst är inriktad på paketets övergripande aspekter och belyser de viktigaste frågorna som dithills hade tagits upp under diskussionerna. Det slovenska ordförandeskapet konstaterade i rapporten att arbetet med de flesta av ärendena fortfarande befann sig i ett tidigt skede, särskilt på grund av förslagets storlek och komplexitet samt deras politiska betydelse. Med tanke på antalet förslag hade diskussionerna inte gått framåt i samma takt i alla ärenden. Goda framsteg förefaller ha gjorts när det gäller vissa av förslagen på transport- och energiområdet i paketets första del, jämfört med de ärenden som omfattas av miljørådets och Ekofinrådets ansvarsområden.

KOMMANDE ÅTGÄRDER

Ordförandeskapet förklarade att det hade för avsikt att fortsätta det tekniska arbetet i arbetsgrupperna fram till slutet av första kvartalet för att så snart som möjligt lägga fram förslag till reviderade versioner av varje text, lösa så många tekniska frågor som möjligt på arbetsgruppsnivå och hitta möjliga lösningar på de mer politiska frågorna.

Syftet med denna not är i sammanhanget – för de fem texter som faller inom miljørådets ansvarsområde – att identifiera de punkter där framsteg har gjorts med det tekniska arbetet i arbetsgrupperna så att kompromisser snabbt kan identifieras, de punkter där arbetet pågår men där de tekniska diskussionerna inom arbetsgrupperna bör fortsätta så att kompromisser kan nås, och de punkter som är av mer politisk natur, där kompromisser kan bli nödvändiga.

1. Direktivet om handel med utsläppsrätter (EU:s utsläppshandelssystem)

Ordförandeskapet fortsatte behandlingen av översynen av direktivet om handel med utsläppsrätter och relaterade texter (beslutet om reserven för marknadsstabilitet, förordningen om övervakning, rapportering och verifiering på sjöfartsområdet). Detta arbete har banat väg för framsteg på ett antal företrädesvis tekniska punkter, och lett till att diskussioner har förberetts om vissa mer politiska ämnen.

När det gäller utsläppshandelssystemet för stationära anläggningar noterade ordförandeskapet att framsteg gjorts med vissa tekniska aspekter av kommissionens förslag. Vissa bestämmelser om reserven för marknadsstabilitet (korrigering av tröskeeffekter, inbegripande av utsläpp från luft- och sjötransporter) och icke-finansiella aspekter som rör moderniserings- och innovationsfonderna (förteckning över prioriterade investeringar som får stöd från moderniseringsfonden, ökning av moderniseringsfondens andel för dessa prioriterade investeringar) fick således brett stöd från delegationerna.

Andra bestämmelser om gratis tilldelning av utsläppsrätter, t.ex. en ökning av den maximala årliga minskningstakten för riktmärkesvärden, stöddes av en majoritet av delegationerna, särskilt i syfte att – vilket majoriteten av delegationerna var överens om – undvika att utlösa den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn. Många delegationer uppgav att de kunde stödja kommissionens förslag om att hålla anläggningar under 20 MW i utsläppshandelssystemet, liksom tröskeln på 95 % av utsläppen från biomassa för att undanta dem från utsläppshandelssystemet. Likaså välkomnade många delegationer ordförandeskapets förslag om att öka öppenheten och effektiviteten i styrningen av moderniserings- och innovationsfonderna. Några delegationer hyste dock fortfarande tvivel om villkoren för gratis tilldelning. Dessa bestämmelser kommer att behöva diskuteras vidare ur ett tekniskt perspektiv.

Ordförandeskapet har också identifierat ett antal mer politiska frågor som kommer att kräva ytterligare granskning, särskilt när det gäller parametrarna för taket och reserven för marknadsstabilitet, interventionsmekanismen i händelse av alltför stora prisökningar (denna punkt ingår inte i kommissionens förslag utan har varit föremål för flera skriftliga förslag till översyn), medlemsstaternas användning av utsläppshandelssystemets intäkter såväl som användningen genom innovations- och moderniseringsfonden, tillgången till dessa medel och utvecklingsbanan för gratis tilldelning i samband med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna.

När det gäller förslaget att utvidga utsläppshandelssystemet till sjöfartssektorn konstaterade ordförandeskapet ett brett stöd för kommissionens förslag. Det geografiska tillämpningsområdet för en sådan utvidgning fick stöd av delegationerna.

Diskussionerna gjorde det också möjligt att ytterligare granska texten på teknisk nivå i fråga om tillämpningsområde, varaktigheten för infasningen av kraven på sjötransporter, bestämmelser om rapportering och översyn (inklusive vad gäller kopplingen till åtgärder som planeras av sjöfartsorganisationen (IMO)) och det administrativa genomförandet av systemet, däribland ändringar av förordningen om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Några delegationer ville diskutera definitionen av den reglerade enheten. Flera delegationer framhöll behovet av att mer proaktivt förebygga och begränsa risken för koldioxidläckage. Dessutom framhöll några delegationer behovet av intäkter från utsläppshandelssystemet för att stödja utfasningen av fossila bränslen inom sektorn. Några delegationer påpekade att man fortfarande måste analysera inkluderingens konsekvenser för öregionerna, särskilt för de transporttjänster som betjänar dem. Andra delegationer föreslog att man skulle ta hänsyn till de utmaningar som sjöfarten innebär vintertid.

När det gäller det utsläppshandelssystem som gäller för luftfartssektorn och tillämpningen av systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia) konstaterade ordförandeskapet ett brett stöd från delegationerna för kommissionens förslag, särskilt förslaget om att skilja mellan tillämpningen av utsläppshandelssystemet på flygningar inom Europa (inklusive från/till Förenade kungariket och Schweiz) och tillämpningen av Corsia endast på internationella flygningar till eller från tredjeländer. Den plan för utfasningen av gratis tilldelning som föreslagits av kommissionen fick stöd av många delegationer. Flera delegationer ansåg att avskaffandet av gratis tilldelning bör påskyndas medan andra efterlyste mer progressivitet. Några delegationer uttryckte också oro över sektorns konnektivitets- eller konkurrenskraftsutmaningar i samband med de kumulativa effekterna av 55 % -paketet på luftfartssektorn, samtidigt som de erkände att sektorn har sin del av bidragsansvaret.

När det gäller förslaget om att skapa ett nytt utsläppshandelssystem som ska gälla för vägtransportsektorn och byggnadssektorn, vilket diskuterades på teknisk nivå i arbetsgruppen den 7 februari och i Coreper den 4 mars, noterade ordförandeskapet betydande meningsskiljaktigheter om kommissionens förslag i detta skede av diskussionerna och att de relaterade sociala, ekonomiska och finansiella frågorna var starkt politiskt präglade. Flera delegationer motsatte sig eller reserverade sig i detta skede mot kommissionens förslag, främst på grund av den sociala acceptansen, särskilt för hushållens vidkommande. De flesta delegationerna erkände dock att problemet med ökande utsläpp inom vägtransportsektorn och byggnadssektorn är ett verkligt problem.

Vissa delegationer kritiserade själva relevansen för mekanismen för att uppnå målen i 55 % -paketet; några föreslog att man bör överväga en skärpning av de normer och mål som anges i andra texter i paketet för att uppnå EU:s mål att minska utsläppen av växthusgaser till 2030. Andra delegationer verkade anse att svårigheten består i otillräckliga ekonomiska medel för att stödja hushållen. Slutligen ansåg andra delegationer att datumet för ikraftträdande var för tidigt eller att genomförandet var för snabbt.

Å andra sidan ansåg flera delegationer att det var nödvändigt att införa ett nytt utsläppshandelssystem för dessa två sektorer som ett komplement till de befintliga instrumenten, för att uppnå unionens och dess medlemsstaters klimatmål. De påtalade också instrumentets användbarhet som inkomstgenererande verktyg. Vissa delegationer stödde också utvidgningen av det nya utsläppshandelssystemet till att omfatta alla fossila bränslen.

2. Förordningen om ansvarsfördelning

Det franska ordförandeskapet fortsatte behandlingen av översynen av förordningen om ansvarsfördelning på teknisk nivå. Unionens nya utsläppsminskningsmål inom de sektorer som omfattas av förordningen om ansvarsfördelning fick brett stöd av delegationerna. Ordförandeskapet konstaterade också att det fanns ett övergripande stöd bland delegationerna för att behålla förordningens tillämpningsområde oförändrat, för att bibehålla de gällande reglerna för de årliga utsläppstilldelningarna under 2021 och 2022 och för att öka Maltas tillgång till flexibiliteten inom utsläppshandelssystemet till 7 %. Förslaget att skapa en frivillig tilläggsreserv fick brett stöd av delegationerna, även om vissa delegationer uttryckte tvivel om dess mervärde.

Ordförandeskapet identifierade ett antal frågor som bör fortsätta att diskuteras på teknisk nivå, så att framsteg mot en kompromisstext kan göras. Vissa delegationer betonade att texten bättre måste återspegla konvergensen när det gäller att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Flera delegationer tog upp vikten av förutsägbarhet vad gäller de årliga utsläppstilldelningarna i samband med förslaget om att 2025 göra en uppdatering av målbanan för 2026–2030 mot bakgrund av covid-19-pandemins effekter. När det gäller flexibiliteter skulle olika vägar kunna undersökas, samtidigt som man ser till att balansen med förslagets miljöintegritet bevaras. Vissa delegationer föreslog att insynen i överlåtelse av årliga utsläppstilldelningar mellan medlemsstater ska förbättras. Andra delegationer uttryckte ett önskemål om att utforska möjliga ändringar av flexibiliteten enligt utsläppshandelssystemet, till exempel genom att villkoren för utnyttjandet av denna flexibilitet mjukas upp, och några delegationer påpekade att man måste utvärdera inverkan på utsläppshandelssystemet. Delegationerna uttryckte skilda åsikter om förslaget att dela upp LULUCF-flexibiliteten i två perioder, som dock verkar ha en viktig koppling till efterlevnaden av den europeiska klimatlagen när det gäller det maximala bidraget från sankor.

Dessutom uttryckte flera delegationer farhågor beträffande ambitionsnivån på deras föreslagna nationella mål, medan andra kunde godta det mål som kommissionen föreslagit.

3. Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Det franska ordförandeskapet fortsatte behandlingen av översynen av förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk på teknisk nivå. Diskussionerna ledde till framsteg med behandlingen av texten och till att man kunde förtydliga vissa tekniska aspekter av förslaget och behandla de första kompromissalternativ som ordförandeskapet hade föreslagit. Målet om ett nettoupptag av växthusgaser på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter på unionsnivå fram till 2030 fick brett stöd av delegationerna. Ordförandeskapet noterade också att det råder övergripande enighet bland delegationerna om ett antal bestämmelser som kommissionen har föreslagit, särskilt i fråga om tillämpningsområdet fram till 2030, åtagandena för 2021–2025, användningen av intäkter från LULUCF-krediter och kopplingen mellan LULUCF-överföringar och särskilda begränsningsprojekt, ytterligare kompensation enligt artikel 13a eller andra tekniska justeringar. Dessutom lämnade ordförandeskapet och kommissionen klargöranden om hur den tekniska korrigeringen ska fungera, vilket gjorde det möjligt att röra sig mot en samsyn om denna mekanism.

Ordförandeskapet har identifierat ett antal frågor som bör bli föremål för fortsatta tekniska diskussioner och leda fram till en första reviderad version av en del av förslaget. Ordförandeskapet har föreslagit ett paket med kompromissförslag som syftar till att nå balans mellan, å ena sidan, ytterligare flexibilitet, för att bemöta farhågorna beträffande målens ambitionsnivå, variationerna inom LULUCF-sektorn från år till år och särskilt beaktandet av naturliga störningar och, å andra sidan, LULUCF-förordningens miljöintegritet. Vad gäller den linjära utvecklingsbanan och styrningen av målen välkomnade delegationerna de första alternativ som ordförandeskapet föreslagit för att ta bättre hänsyn till variationerna från år till år inom de sektorer som omfattas av förordningen. Flera delegationer framhöll behovet av att se flexibiliteterna i ett mer övergripande sammanhang, bland annat med beaktande av kopplingarna till förslaget till förordning om ansvarsfördelning. Flera delegationer föreslog att stryka åtgärden i artikel 13c om styrning av målen. Delegationerna uttryckte olika åsikter om avskaffandet av möjligheten att spara LULUCF-krediter från perioden 2021–2025 till perioden 2026–2030. Ett antal delegationer uppgav att de kunde stödja ordförandeskapets förslag om en ny fördelning av det maximala belopp för flexibilitetsmekanismen som anges i bilaga VII, en uppmjukning av villkoren för att den flexibilitetsmekanism som anges i artikel 13b ska utlösas och en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om naturliga störningar till att omfatta all mark. Flera delegationer uttryckte intresse för möjligheten att under perioden 2026–2030 behålla tillämpningen av de bokföringsbestämmelser som gäller i händelse av naturliga störningar. Diskussionerna om det lämpligaste sättet att ta hänsyn till effekterna av naturliga störningar bör fortsätta. Coreper bekräftade vid sitt möte den 4 mars att man på ett tekniskt plan bör fortsätta genomgången av alternativ som skulle införa större flexibilitet i förordningen, samtidigt som förordningens miljöintegritet säkerställs.

Under diskussionerna på teknisk nivå uttryckte flera delegationer också farhågor beträffande de nationella mål som föreslagits för 2030, särskilt angående deras ambitionsnivå, kriterierna för beräkning av målen och den årliga utvecklingsbanan. Delegationerna uttryckte skilda åsikter om den föreslagna ramen för perioden efter 2030. Flera delegationer ansåg att det var för tidigt att införa bestämmelser för perioden efter 2030, medan andra var positiva till detta. Diskussionerna om dessa frågor kan fortsätta i ett senare skede.

4. Förordningen om normer för koldioxidutsläpp för personbilar och lätta lastbilar

Det franska ordförandeskapet fortsatte behandlingen av översynen av förordningen om normer för koldioxidutsläpp under det första kvartalet. Merparten av de kvarstående frågorna är av politisk karaktär.

I detta sammanhang kretsade diskussionerna kring tre huvudteman: kvantifierade åtaganden om minskning av koldioxidutsläppen från personbilar och lätta lastbilar, avskaffandet av undantaget för tillverkare som ansvarar för ett fåtal registreringar och av incitamentsmekanismen för utsläppsfria och utsläppssnåla fordon, innehållet i och tidsplanen för de läges- och utvärderingsrapporter som föreskrivs i förordningen.

När det gäller de kvantifierade åtagandena uttryckte flera delegationer sitt stöd för kommissionens förslag för personbilar och lätta lastbilar för åren 2025, 2030 och 2035. Flera delegationer ställde sig bakom höjningen och/eller föregripandet av vissa mål eller till och med införandet av delmål, medan vissa delegationer efterlyste mer progressivitet eller till och med att beslutet om målet att minska växthusgasutsläppen med 100 % skjuts upp till efter 2035 för samtliga lätta fordon eller endast för lätta lastbilar.

När det gäller incitamentsmekanismen för utsläppsfria och utsläppssnåla fordon stödde flera delegationer kommissionens förslag om ett avskaffande 2030. Vissa delegationer önskade behålla systemet efter 2030 och då rikta in det bättre. Några delegationer ville behålla det i allmänhet, medan andra ville tidigarelägga avskaffandet. När det gäller avskaffandet av undantaget för tillverkare som ansvarar för ett litet antal registreringar 2030 stödde flera delegationer kommissionens förslag. Några delegationer ville bibehålla det gällande undantaget, medan andra ville tidigarelägga avskaffandet.

När det gäller översynen av förordningen uttryckte flera delegationer stöd för kommissionens förslag att genomföra den 2028. Några delegationer föredrog att översynen av förordningen genomförs före 2028. Flera delegationer ville också utveckla innehållet i de lägesrapporter som föreskrivs i förordningen.

5. Förordningen om den sociala klimatfonden

Det franska ordförandeskapet påbörjade översynen av förordningen om den sociala klimatfonden artikel för artikel. Under de inledande diskussionerna på teknisk nivå uppgav vissa medlemsstater att de generellt är positiva till idén och principen om en fond. Andra ställde sig tveksamma till den föreslagna utformningen och en del var avvaktande när det gäller inrättandet av en ny fond. Några var negativt inställda till förslaget på grund av att de motsätter sig inrättandet av ett utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader, eller på grund av att det i deras länder redan finns ett liknande system för koldioxidbeskattning.

Ordförandeskapet noterade att delegationernas åsikter sammanföll på ett antal punkter, nämligen när det gäller att begränsa innehållet i de sociala klimatplanerna till vad som är nödvändigt för att undvika en alltför stor administrativ börda, att klargöra att fonden får stödja befintliga och nya bestämmelser i medlemsstaterna och att införa en hänvisning till kommissionens metod för att hjälpa medlemsstaterna att bedöma effekterna av det nya utsläppshandelssystemet.

Ordförandeskapet har identifierat flera områden där de tekniska diskussionerna bör fortsätta i syfte att nå en kompromisstext: möjligheten för medlemsstaterna att finansiera utgifter för tekniskt stöd i samband med förvaltningen och kontrollen av den sociala klimatfonden, genom ett belopp som ska diskuteras i budgetkommittén, förfarandet för validering av planer, innehållet i planerna och rapporteringsbördans proportionalitet.

Ordförandeskapet har också identifierat flera ämnen av mer politisk karaktär som behöver utredas närmare, särskilt hur fonden ska förvaltas, dess tillämpningsområde och möjligheten att ge direkt inkomststöd (de två sistnämnda har budgetkonsekvenser).

FRÅGOR INFÖR DISKUSSIONEN

- 1. I vilken utsträckning anser du att ett utsläppshandelssystem för vägtransport- och byggnadssektorerna utgör ett effektivt verktyg för att minska utsläppen i syfte att nå målet på en minskning med 55 % 2030? Vilka alternativ och viktiga parametrar (tidsplan, tillämpningsområde, etc.) anser du, om några, vara de mest relevanta för att förbättra acceptansen för ett sådant system och samtidigt säkerställa dess effektivitet? Om det finns starka invändningar, vilka andra konkreta alternativ anser du skulle kunna införas på EU-nivå för att se till att dessa sektorer vederbörligen bidrar till uppnåendet av EU:s klimatmål?*
 - 2. När utsläppshandelssystemet för vägtransport- och byggnadssektorerna väl har införts, vilka av den sociala klimatfondens parametrar bör användas så att den på ett effektivt sätt stöder de mest utsatta grupperna?*
-