

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (bördefördelningsförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 20 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021—2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen samt en promemoria över förslaget.

Helsingfors, den 15 september 2016

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Konsultativ tjänsteman Tuija Talsi

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
9.9.2016

EU/2016/1351

**FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM BINDANDE ÅRLIGA MINSKNINGAR AV MEDLEMSSTATERNAS VÄXTHUSGASUTSLÄPP 2021—2030 FÖR ATT SKAPA EN MOTSTÅNDSKRAFTIG ENERGIUNION OCH FULLGÖRA ÅTAGANDENA ENLIGT PARISAVTALET SAMT OM ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) NR 525/2013 OM EN MEKANISM FÖR ATT ÖVERVAKA OCH RAPPORTERA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER OCH FÖR ATT RAPPORTERA AN-
NAN INFORMATION SOM ÄR RELEVANT FÖR KLIMATFÖRÄNDRINGEN**

1 Bakgrund

Kommissionen utfärdade den 20 juli 2016 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021—2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen COM(2016) 482 final (nedan ”*bördefördelningsförslaget*”). Förslaget är avsett att i enlighet med Europeiska rådets klimat- och energipolitik som avtalades i oktober 2014 genomföra Europeiska unionens åtagande att minska utsläpp av växthusgaser fram till 2030 inom branscher utanför utsläppshandeln.

I enlighet med Europeiska rådets beslut från oktober 2014 har EU åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser inom EU:s hela ekonomi med minst 40 procent i förhållande till 1990 års nivå fram till 2030. Detta är också EU:s och dess medlemsstaters gemensamma deklaration om minskning av utsläpp fram till 2030 som utfärdades för klimatkonventionen i Paris.

I enlighet med Europeiska rådets beslut fördelas det nämnda utsläppsminskningmålet på 40 procent mellan utsläppshandelssektorn och branscherna utanför den så att utsläppen inom sektorn som inte omfattas av utsläppshandeln, det vill säga bördefördelningssektorn reduceras med 30 procent fram till 2030 jämfört med utsläppsnivån 2005. När det gäller bördefördelningen av utsläppsminskningen mellan medlemsstaterna skulle man fortsätta följa principerna i bördefördelningsbeslutet (406/2009/EG) som gäller för 2013—2020 så att de nationella utsläppsminskningssåtagandena fastställs enligt ett bruttonationalproduktskriterium som räknas per invånare (BNP/invånare-kriterium). Alla medlemsstater bör delta i genomförandet av EU:s utsläppsminskningssåtagande så att utsläppsminskningssåtagandet för medlemsstaternas bördefördelningssektorer varierade mellan 0 och 40 procent. I de medlemsstater, där BNP/invånare-talet överstiger medelvärdet i EU skulle man utöver BNP/invånare-kriteriet även beakta utsläppsminskningssåtgärdernas kostnadseffektivitet på ett rättvist och balanserat sätt.

I Europeiska rådets beslut konstaterades därtill att man fram till 2020 ska utarbeta en politik för sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och för att inkludera den i EU:s utsläppsminskningssammanhang för 2030. Kommissionen utfärdade detta förslag (COM(2016) 479 final) tillika med bördefördelningsförslaget som nu behandlas.

Kommissionens bördefördelningsförslag innehåller ett förslag till kvantitativa, i procent uttryckta bindande utsläppsminskningssåtaganden för medlemsstaterna till 2030, regler för fastställande av årliga utsläppskvoter och regler för att utvärdera av hur väl medlemsstaterna lyckats uppnå sina mål.

Dessutom innehåller förslaget regler för olika flexibilitetsinstrument som medlemsstaterna har till sitt förfogande. Enligt kommissionens förslag skulle flexibilitetsinstrumenten som det gällande bördefördelningsbeslutet möjliggör i stora drag förbli oförändrade. Dessutom innehåller förslaget en i Europeiska rådets slutsatser nämnd möjlighet att göra en begränsad engångsöverföring av utsläppsenheter från utsläppshandelssektorn till bördefördelningssektorn. Denna möjlighet skulle endast gälla några medlemsstater som har ett högt utsläppsminskningsåtagande som överstiger dess kostnadseffektiva potential, inklusive Finland. Därtill skulle man i förslaget till förordningen skapa en möjlighet att överlåta en begränsad mängd kalkylmässiga sänkkrediter från LULUCF, om vissa kriterier i bördefördelningsförordningen och LULUCF-förordningen (JSM promemoria EU/2016/00600) uppfylls.

För att genomföra EU:s klimat- och energimål utfärdade kommissionen redan den 15 juli 2015 ett förslag till ändring av EU:s utsläppshandelsdirektiv (2003/87/EG) (COM(2015) 337 final). Dessutom utfärdade kommissionen den 20 juli 2016 tillsammans med bördefördelningsförslaget och LULUCF-förslaget ett meddelande om utsläppssnål rörlighet (COM(2016) 500 final).

2 Syftet med kommissionens förslag

Syftet med förslaget till förordningen är att i enlighet med Europeiska rådets målsättning från oktober 2014 genomföra EU:s åtagande att fram till 2030 minska utsläppen av växthusgaser inom de branscher utanför utsläppshandeln som avses i förordningen och genom att följa Europeiska rådets linjedragningar.

Genom förordningen skulle man också genomföra EU:s och medlemsstaternas deklaration om minskning av utsläpp för klimatkonventionen i Paris. Samtidigt skulle man närma sig Paris-konventionens långsiktiga mål, enligt vilket höjningen av den globala genomsnittstemperaturen bör begränsas till under 2 °C jämfört med den förindustriella tiden och fortsätta vidta åtgärder för att hålla höjningen under 1,5 °C.

Kommissionen föreslår för perioden 2021—2030 nya nationella utsläppsminskningsmål som skulle uppmana medlemsstaterna att utarbeta en ny politik som skulle påskynda utsläppsminskningen. Detta är enligt kommissionen nödvändigt, eftersom det inte är möjligt att uppnå utsläppsminskningsmålet för bördefördelningssektorn med den nuvarande politiken i fråga om utsläppen inom sektorn (2013—2020). Enligt kommissionen skulle man med hjälp av minskningen av utsläpp av växthusgaser inom bördefördelningssektorn förbättra den europeiska ekonomins resultat och främja åtgärder och innovation som siktar till att utveckla koldioxidsnåla lösningar.

Kommissionens förslag inkluderar olika flexibilitetsinstrument vars syfte är att hjälpa medlemsstaterna att uppnå sina utsläppsminskningsmål på ett så flexibelt och kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Genom sitt förslag eftersträvar kommissionen att minska den administrativa bördan som uppfyllandet av åtagandena orsakar så att efterlevnaden av åtagandena kontrolleras vart femte år under perioden 2021—2030, istället för den nuvarande årliga övervakningen. Däremot strävar kommissionen efter att säkerställa årlig uppföljning av att medlemsstaterna hålls på utsläppsminskningsvägen och således säkerställa att EU:s förbindelser avseende utsläppsminskningen genomförs. Därför bör medlemsstater årligen underrätta kommissionen om utsläppen på bördefördelningssektorn även under perioden 2021—2030.

3 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

3.1 Medlemsstatsspecifika utsläppsminskningssåtaganden

Förslaget innehåller för den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln i varje medlemsstat ett kvantitativt, i procent uttryckt utsläppsminskningssåtaganden till 2030 i förhållande till 2005. Kommissionen föreslår i enlighet med Europeiska rådets slutsatser att medlemsstaternas andelar av bördefördelningssektorns utsläppsminskningssåtaganden skulle variera mellan noll och 40 procent. Ingen medlemsstat skulle få öka sina utsläpp under perioden 2021—2030. Bulgariens utsläppsminskningssåtaganden skulle vara 0 procent, men alla andra medlemsstater måste faktiskt minska sina utsläpp.

Kommissionen föreslår att de medlemsstatsspecifika utsläppsminskningssåtagandena skulle fastställas huvudsakligen utifrån bruttonationalprodukten per invånare (BNP/invånare), det vill säga utifrån betalningsförmågan. Enligt kommissionen bör de medlemsstater vars bruttonationalprodukt per invånare är hög bära ett större ansvar för EU:s gemensamma utsläppsminskningssåtaganden än sådana medlemsstater som har en lägre BNP/invånare.

Vid beräkningen av BNP har man använt BNP-talen och marknadspriserna som fastställts av Eurostat 2013. Kommissionen föreslår dock sådana undantag till ett direkt tillämpande av BNP/invånare-kriteriet som bygger på utsläppsminskningssåtgärdernas kostnadseffektivitet, vilket Europeiska rådet förutsätter i sina slutsatser. För att säkerställa rättvisa och kostnadseffektivitet skulle man granska de elva (11) rikaste medlemsstaternas (vars BNP/invånare är över genomsnittet i EU) utsläppsminskningssåtaganden för att se om de enligt kommissionens uppskattning på ett kostnadseffektivt sätt kan uppnå dessa mål. Dessa medlemsstater är Nederländerna, Belgien, Danmark, Tyskland, Finland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Sverige, Österrike och Förenade kungariket. Kommissionen har analyserat dessa medlemsstaters befintliga och potentiella åtgärder som kunde ha en stor inverkan på minskningen samt bedömt situationer, där vissa medlemsstater genom att endast tillämpa kriteriet BNP/invånare skulle orsakas betydligt större kostnader än vad dess kostnadseffektiva utsläppsminskningspotential skulle medföra.

Denna så kallade kostnadseffektivitetskorrigerings bygger på scenarion enligt Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014. Vid beräkningen har man utnyttjat en uppdaterad utsläppsutvecklingsprognos (scenario) som kommissionen lät göra 2016, den så kallade PRIMES-modellen som används för att modellera energisystemet och koldioxidutsläpp och den så kallade GAINS-modellen som används för att modellera utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid. Modelleringen av andra utsläpp inom jordbruket än koldioxidutsläpp bygger på den så kallade CAPRI-modellen.

I kommissionens vidare beräkningar har de 11 medlemsstater som är rikare än genomsnittet i EU delats in i fyra grupper enligt hur stor skillnaden mellan det på BNP/invånare-kriteriet baserade utsläppsminskningssåtagandet och kommissionens uppskattade kostnadseffektiva utsläppsminskningspotential är.

En grupp är Tyskland, Frankrike och Förenade kungariket, för vilka denna skillnad i beräkningsscenariot är liten (under 5 procent). Dessa tre medlemsstater skulle enligt kommissionens förslag få en extra börda på 1 procent i jämförelse med sitt utsläppsminskningssåtagande som beräknats enligt BNP/invånare-kriteriet. Den andra gruppen består av fyra medlemsstater (Österrike, Danmark, Belgien och Nederländerna), där skillnaden är större än detta, men dock under 15 procent. Dessa länder skulle därför få en lättnad på 1—3 procent för sitt utsläppsminskningssåtagande. Den tredje gruppen utgörs av Luxemburg och Irland, i vilken den nämnda skillnaden är mycket stor, det vill säga över 15 procent. Luxemburgs utsläppsminsk-

ningsåtagande, beräknat enbart utifrån BNP/invånare skulle vara mycket stort (> 50 procent), men landet skulle få ett utsläppsminskingsåtagande på 40 procent; det är i vilket fall som helst det största åtagandet som en medlemsstat kan få enligt Europeiska rådets slutsatser. Sverige och Finland bildar en egen grupp, där skillnaden, enligt kommissionen, är liten (under 5 procent) med undantag av referensscenariot från 2013. Scenariot 2016 däremot visar att i dessa två länder minskar utsläppen snabbare än väntat och därför har skillnaden till den kostnadseffektiva utsläppsminskningspotentialen krympt. Sveriges utsläppsminskningsskyldighet skulle vara 40 procent och Finlands – 39 procent. För Finlands del påverkar således inte en kostnadseffektivitetskorrigerings utsläppsminskingsåtagandet.

Medelvärde för de utsläppsminskingsåtaganden som kommissionen föreslagit för medlemsstaternas bördefördelningssektorn är enligt Europeiska rådets beslut 30 procent. Förslaget till ett utsläppsminskingsåtagande på 39 procent för Finland i förordningsförslaget skulle för Finlands del betyda en tillåten utsläppsmängd som motsvarar cirka 20 miljoner ton koldioxidkvivalenter år 2030.

Den för Finland föreslagna utsläppsminskingsprocenten är den näst största; även för Danmark föreslås ett utsläppsminskingsåtagande på 39 procent. När man räknar med enbart BNP/invånare-kriteriet skulle även Irland, Nederländerna och Österrike hamna på samma utsläppsminskingsnivå på 39 procent som Finland. Minskingsåtagandena har i kommissionens förslag avrundats till heltal. Det exakta BNP/invånare-tal för Finland skulle således vara lite större än 38 procent, eftersom alla ovannämnda länder med en utsläppsminskingsprocent på 39 procent är enligt BNP/invånare-talen på en högre nivå än Finland.

Kostnadseffektivitetskorrigeringen har således lett till att medlemsstatens mål har höjts, sänkts eller bevarats på samma nivå som utan korrigeringen. När det gäller andra medlemsstater som ligger på samma utsläppsminskingsnivå på 39 procent enligt BNP/invånare-kriteriet som Finland, det vill säga Irland, Nederländerna och Österrike har målen justerats neråt. Enligt förordningsförslaget är utsläppsminskingsmålet för Irland 30 procent, 36 procent för Nederländerna och 36 procent för Österrike. På basis av BNP/invånare-kriteriet skulle Danmarks utsläppsminskingsmål vara 40 procent, men landets åtaganden har på grund av kostnadseffektivitetskriteriet justerats uppåt med 1 procent så att Danmark enligt förslaget får samma utsläppsminskingsåtagande på 39 procent som Finland. Kostnadseffektivitetsjusteringen har också betytt en sänkning av Luxemburgs och Belgiens mål. Däremot har det gjorts en kostnadseffektivitetskorrigerings på en procentenhet uppåt för Tyskland, Frankrike och Förenade kungariket.

Minskingsåtagandena i procent för de enskilda medlemsstaterna är följande:

Medlemsstat	Minskingsåtagande (%)
Luxemburg	-40
Sverige	-40
Danmark	-39
Finland	-39
Tyskland	-38
Frankrike	-37

U 55/2016 rd

Medlemsstat	Minskingsåtagande (%)
Förenade kungariket	-37
Nederländerna	-36
Österrike	-36
Belgien	-35
Italien	-33
Irland	-30
Spanien	-26
Cypern	-24
Malta	-19
Portugal	-17
Grekland	-16
Slovenien	-15
Republiken Tjeckien	-14
Estland	-13
Slovakien	-12
Litauen	-9
Kroatien	-7
Ungern	-7
Polen	-7
Lettland	-6
Rumänien	-2
Bulgarien	0

3.2 Fastställande av en linjär utsläppsminskning

Enligt förordningsförslaget skulle medlemsstaterna utöver utsläppsminskningarna för 2030 föreskrivas årliga minskningsåtaganden för perioden 2021—2030. Kommissionens förslag innehåller regler för att fastställa årliga utsläppskvoter enligt medlemsstat och en linjärt beräknad utsläppsminskning. De årliga utsläppskvoterna i koldioxidekvivalenter för varje år under perioden 2021—2030 skulle fastställas senare genom en separat genomförandeakt med stöd av reglerna som avtalas genom den föreslagna förordningen. Medlemsstaterna skulle vara skyldiga att följa såväl de årliga utsläppskvoterna som den linjära utsläppsminskning

gen. Enligt förslaget skulle utsläppsminskningssvågen för åren 2021—2030 börja 2020 och skulle i regel fastställas utifrån de genomsnittliga utsläppsuppgifterna för åren 2016—2018 som medlemsstaterna lämnat in och kommissionen kontrollerat. Förfarandet skulle motsvara metoden för att fastställa den linjära utsläppsminskningssvågen för 2013—2020 i enlighet med bördefördelningsbeslutet.

I kommissionens konsekvensbedömning på unionsnivå har man evaluerat tre olika alternativ för utsläppsminskningssvågens startpunkt: medelvärdet av utsläppen 2016—2018 som utgångsnivå (i), antagna, kalkylmässiga utsläpp 2020 (ii) och utsläppsnivån för målet 2020 (iii).

De totala utsläppen inom EU var år 2014 redan 13 procent lägre än målet som ställts för 2020, så man kan anta att de sammanslagna, faktiska utsläppen inom EU åren 2016—2018 kommer att vara under målet för 2020. Således skulle användningen av alternativ (i) för fastställande av utgångsnivån vara tydligt strängare än alternativ (iii) som skulle fastställas enligt målnivån för 2020. Om man använde det sistnämnda och i praktiken lindrigaste alternativet (iii) skulle de totala utsläppen inom EU i teorin växa före början av perioden 2021—2030. Däremot skulle alternativ (ii), där de totala utsläppen inom EU uppskattas utifrån den nuvarande utvecklingen, vara det strängaste alternativet, eftersom man antar att de totala utsläppen inom EU försätter sjunka under perioden 2015—2020. Den totala utsläppsminskningen inom EU skulle då enligt EU:s referensscenario vara 16 procent, det vill säga tydligt under det fastställda målet.

I kommissionens konsekvensbedömning konstateras det fortfarande att användningen av utsläppsnivån för 2020-målet som utgångspunkt (iii) kan leda till uppkomsten av betydande utsläppsöverskott under de första åren under perioden 2021—2030, vilka sedan skulle användas för att följa utsläppsminskningssvågen under senare år. Detta medför en risk för att nödvändiga extra minskningsåtgärder inte vidtas i tillräckligt god tid efter att man uppnått minskningsmålet (-30 procent) för de totala utsläppen 2030.

Alternativ (ii) som, enligt kommissionens beräkningar, skulle ha de strängaste övergripande effekterna innehåller dock vissa missförhållanden. Medlemsstater som inte uppnår målet för 2020 skulle då kunna börja perioden 2021—2030 på en utsläppsnivå som är högre än deras mål. Enligt EU:s referensscenario 2016 skulle dessa länder vara de förmögna medlemsstaterna, såsom Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Danmark och Irland. En liknande risk ingår också i alternativ (i) men den orsakar enligt kommissionen ett incitament att kontinuerligt sänka utsläppen under medelvärdet för 2016—2018 redan före 2021.

Kommissionen har bedömt de olika alternativens effekter för varje enskild medlemsstat. I alternativ (i), som kommissionen använder som grund för förslaget, har det beräknats att Finland skulle få ett överskott på 5 Mt CO₂ ekv. för perioden 2021—2030. Motsvarande tal för Sverige skulle vara 9 Mt CO₂ ekv, medan utgångsnivån för Danmark skulle vara i underskott (- 20 Mt CO₂ ekv.). I det strängaste alternativet (ii) skulle Finlands utgångsnivå skäras och tilläggsbördan skulle vara cirka 3 Mt CO₂ ekv.

Dessutom granskar kommissionen som specialfall de 12 medlemsstater som ännu kan öka sina utsläpp under perioden 2013—2020 (Bulgarien, Tjeckien, Estland, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien). Om man använder alternativ (i) som utgångspunkt, det vill säga medelvärdet för utsläppen 2016—2018, skulle dessa medlemsstater ha ett underskott i utsläpp genast 2021, även om de i princip kan höja utsläppen fram till år 2020. För att lösa detta föreslår kommissionen en buffert som skulle räknas som utvecklingsenliga ökande utsläppsenheter för åren 2017—2020 jämfört med utsläppsnivån 2016—2018. På så vis skulle dessa länder ges möjligheten att skapa nya åtgärder och ny politik avseende utsläppsminskningen, med hjälp av vilka de kan börja reducera sina utsläpp från

och med 2021. Dessa tilläggstal för medlemsstaterna varierar enligt medlemsstaternas faktiska utsläpp och utsläppsutveckling och de läggs fram i bilaga IV till kommissionens förordningsförslag. Buffertens totala mängd skulle vara 39 miljoner utsläppsminskningenheter, vilket enligt kommissionen är en liten del av det totala överskottet för perioden 2013—2020.

3.3 Flexibilitetsinstrument

Förslaget omfattar också ett förslag till flexibilitetsinstrument och regler för dessa. Det främsta syftet med flexibilitetsinstrumenten skulle vara att hjälpa medlemsstaterna med att uppnå sina mål på ett kostnadseffektivt sätt.

Flexibilitetsinstrumenten som bygger på det nuvarande bördefördelningsbeslutet

Kommissionen föreslår en möjlighet för medlemsstaterna att under perioden 2021—2030 balansera variationen mellan utsläppen under varandra påföljande år genom att spara, överlåta och låna utsläppskvoter mellan medlemsstaterna. I det nuvarande bördefördelningsbeslutet ingår motsvarande flexibilitetsinstrument.

Enligt kommissionens förslag skulle en medlemsstat under åren 2021—2029 kunna låna högst fem procent av följande års utsläppskvoter.

Om en medlemsstats utsläpp av växthusgaser för ett visst år skulle vara mindre än utsläppskvoten för året i fråga, skulle landet kunna spara den resterande delen av sin årliga utsläppskvot till följande år.

Därtill skulle medlemsstaten kunna överlåta högst fem procent av sin årliga utsläppskvot för ett visst år till en annan medlemsstat och den mottagande medlemsstaten skulle kunna använda dessa antingen innevarande år eller följande år. Om utsläppskvoten för ett visst år är större än utsläppen av växthusgaser under året i fråga kan överskottet överlåtas till en annan medlemsstat i sin helhet.

Engångsöverlåtelse av utsläppsrätter från utsläppshandeln

Kommissionen föreslår ett nytt flexibilitetsinstrument, som skulle ge vissa medlemsstater möjligheten till en engångsöverlåtelse av utsläppsrätter från utsläppshandeln till bördefördelningssektorn (en så kallad *one-off-mekanism*). Detta skulle betyda att vissa medlemsstater skulle om de vill överlåta sammanlagt högst 100 miljoner koldioxidekvivalentton av utsläppshandelssektorns utsläppsrätter till bördefördelningssektorn för att täcka utsläppsminskningssåtagandet under perioden 2021—2030. Medlemsstaterna bör underrätta kommissionen om sin ansats att använda detta flexibilitetsinstrument före utgången av 2019. Att göra en anmälan skulle betyda att utsläppsrätterna i fråga upphävs. Upphävande av utsläppsrätter inom utsläppshandelssektorn skulle göras årligen, det vill säga i praktiken 1/10 per år av det totala antalet utsläppsrätter som varje medlemsstat, som är berättigad att använda mekanismen, har till sitt förfogande. Enligt förslaget skulle överlåtelserna göras med det överlåtande landets utsläppsrätter som auktioneras ut, inte sådana som tilldelas gratis.

Kommissionen föreslår detta flexibilitetsinstrument för de medlemsstater, vars nationella utsläppsminskningssåtaganden betydligt överstiger såväl medelvärder inom EU som deras kostnadseffektiva minskningspotential, samt för medlemsstater som inte delade ut sina utsläppsrätter gratis till industrianläggningar 2013. Med hjälp av flexibilitetsinstrumenten eftersträvar man enligt kommissionen att svara på bekymren angående kostnadseffektiviteten hos de medlemsstater som fått de högsta utsläppsminskningmålen. I enlighet med förslaget skulle dessa länder vara Luxemburg, Sverige, Danmark, Finland, Nederländerna, Österrike, Belgien, Irland

och Malta. Enligt kommissionens förslag skulle Luxemburg och Irland bland dessa länder överlåta högst 4 procent och de övriga länderna högst 2 procent av bördefördelningssektorns utsläpp 2005 för att täcka bördefördelningssektorns utsläppsminskingsåtagande.

Exakta medlemsstatsspecifika utsläppsrättsmängder som upphävs fastställs senare genom en separat genomförandeakt. Mängden utsläppsrätter som används för ett flexibilitetsinstrument får inte för dessa medlemsstater sammanlagt överstiga 100 miljoner koldioxidekvivalentton. Om denna mängd överstigs, skulle antalet utsläppsrätter för varje medlemsstat skäras ned enligt *pro rata*-principen. Medlemsstater som har för avsikt att använda detta flexibilitetsinstrument ska underrätta kommissionen om detta före den 31 december 2019.

LULUCF-flexibilitet

Medlemsstaternas utsläppsminskingsåtagande fastställs i förslaget till förordning om bördefördelning. Medlemsstaternas slutliga utsläppsminskingsåtagande påverkas dock kraftigt av sambandet mellan bördefördelningssektorn och LULUCF-sektorn samt möjligheterna att använda flexibilitetsinstrument.

Enligt förslaget skulle medlemsstater också kunna använda den i förslaget fastställda maximimängden sänkkrediter (av kolsänkan) från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, det vill säga den så kallade LULUCF-sektorns för att täcka utsläppsminskingsåtaganden för bördefördelningssektorn. Denna så kallade LULUCF-flexibilitet har tillsammans med förslaget till förordning om bördefördelning samband med kommissionens förslag till LULUCF-förordning som utfärdades samtidigt.

Alla medlemsstater skulle kunna använda LULUCF-flexibiliteten, men för varje medlemsstat skulle det i förordningen om bördefördelning fastställas en maximimängd sänkkrediter som får användas. Enligt kommissionen har siffrorna för medlemsstaterna fastställts utifrån hur stor del jordbruksutsläppen utgör av bördefördelningssektorns totala utsläpp. Kommissionens förslag bygger i regel på Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014, i vilka man erkände att jordbrukssektorn har en lägre utsläppsminskingspotential än övriga sektorer. Enligt kommissionens kalkyler är andelen stor (> 25 %) i fyra medlemsstater och ringa (< 15 %) i elva (11) medlemsstater. Kommissionens beräkningar visar att Finland hör till den genomsnittliga kategorin (13 medlemsstater), där jordbruksutsläppens andel varierar mellan 15—25 procent. Detta leder för varje medlemsstat till en annorlunda möjlighet att använda LULUCF-flexibilitet; siffrorna som kommissionen föreslagit varierar mellan 0,2—5,6 procent.

Enligt kommissionens förslag skulle Finland kunna utnyttja 1,3 procent, det vill säga sammanlagt 4,5 miljoner ton CO₂ ekv. utsläppsminskningarna som gjorts inom markanvändningssektorn, det vill säga minskningar för täcka bördefördelningssektorns åtaganden. Sammanlagt skulle medlemsstaterna använda högst 280 miljoner koldioxidekvivalentton sänkkrediter för vissa kategorier mark för att täcka bördefördelningssektorns utsläppsminskingsåtagande under perioden 2021—2030. Irland, Danmark, Lettland och Litauen, där jordbrukets andel av bördefördelningssektorns utsläpp överstiger 25 procent skulle få den relativt största möjligheten (3,8—5,6 %) att använda mekanismen.

När det gäller kategorierna mark skulle LULUCF-flexibiliteten gälla samverkan mellan avskogning, beskogad mark, odlingsmark. I förslaget konstateras det att ett beslut om möjligheten att utnyttja sänkkrediter från vårdad skogsmark i LULUCF-flexibiliteten skulle kunna fattas senare genom en delegerad akt. Före detta bör dock kommissionen utfärda en delegerad akt för att uppdatera referensnivåerna för skogssektorn utifrån de nationella bokföringsplanerna för skogsbruket, med andra ord bedöma genomförandet av kriterierna och principerna för bokföringen av skogsmark utifrån tillgängliga uppgifter.

Om LULUCF-sektorn, efter att man tillämpat räknereglerna som ingår i förordningsförslaget, skulle utgöra utsläpp för medlemsstaterna, ska detta utsläpp ersättas antingen från bördefördelningssektorn eller genom att skaffa enheter från andra medlemsstaters LULUCF-sektorer. Det hur stor effekt LULUCF-sektorn kan ha på bördefördelningssektorn påverkar kraftigt hur LULUCF-sektorns balans ser ut efter att man tillämpat räknereglerna. Om LULUCF-sektorn förblir en kalkylmässig kolsänka, utsätts inte bördefördelningssektorn för extra belastning. Om LULUCF-sektorn skulle utgöra ett kalkylmässigt utsläpp, beror storleken på belastningen på bördefördelningssektorn på hur stort utsläppet skulle vara och om det ersätts helt och hållet med enheter från bördefördelningssektorn eller enheter som skaffats till exempel från andra medlemsstater. Således är det för närvarande inte möjligt att på ett omfattande sätt bedöma konsekvenserna mellan bördefördelnings- och LULUCF-sektorena.

4 Genomförande och sanktioner

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna bör fortfarande årligen rapportera om bördefördelningssektorns utsläpp, men dock skulle den egentliga övervakningen av att åtagandena efterlevs genomföras vart femte år istället för varje år som nu. Utsläppsminskningsvägen skulle fortfarande vara linjär, det vill säga stegvis nedåtgående och medlemsstaterna skulle inte kunna överstiga den årliga utsläppskvoten utan att påföras de i förslaget angivna sanktionerna.

I praktiken skulle övervakningen av att åtagandena efterlevs göras i efterhand för varje år i den föregående perioden. Således skulle övervakningen för åren 2021—2025 genomföras år 2027 och för åren 2026—2030 år 2032.

Kommissionen skulle granska växthusgasinventarier som medlemsstaterna lämnat in för att säkerställa att övervakningen av att åtagandena efterlevs bygger på korrekta uppgifter.

Påföljden för att överskrida det årliga målet skulle vara samma som nu. Detta skulle betyda att den mängd koldioxidequivallton som överskrider den tillåtna utsläppsmängden ska multipliceras med koefficienten 1,08 och adderas till följande års utsläpp. Dessutom avbryts rätten att överlåta årliga utsläppskvoter tills det att medlemsstaten har återgått till en nivå som överensstämmer med åtaganden.

Kommissionens förslag till uppföljning av framstegen och bedömning av överensstämmelse bygger på ett ramverk för uppföljning, rapportering och kontroll, om vilken föreskrivs delvis i bördefördelningsbeslutet och delvis i förordningen om uppföljningssystem (525/2013/EU) och dess genomförandebestämmelser. Det föreslås att skyldigheterna att avlägga årliga rapporter och efterleva åtagandet som fastställs i bördefördelningsbeslutet bevaras, men kommissionen föreslår att förordningen om en övervakningsmekanism ändras så att man i den införlivar rapporteringskraven som ingår i bördefördelningsförordningen.

Kommissionen föreslår för medlemsstaterna en skyldighet i enlighet med bördefördelningsbeslutet att rapportera vart annat år om den politik och de åtgärder som de har vidtagit för att efterleva åtagandena och uppnå målen samt sina utsläppsprognoser.

5 Förordningens tillämpningsområde

Förordningen tillämpas på den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln inom EU:s klimat- och energiram, det vill säga bördefördelningssektorn, i vilken ingår utsläpp från bland annat byggnadssektorn, jordbruket, avfallshanteringen och trafiken.

Förordningsförslaget omfattar inte i sig utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) inom ramen för klimat- och ener-

gipolitiken fram till 2030. Om dessa föreskrivs separat samtidigt med stöd av förordningsförslaget (COM(2016) 479 final) som utfärdades tillsammans med detta bördefördelningsbeslut.

Dessutom utgör koldioxidutsläppen från civil luftfart som inte omfattas av utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde en så liten del av de totala utsläppen av växthusgaser att man enligt detta förslag skulle anse koldioxidutsläppen från denna luftfart vara noll vid tillämpningen av denna förordning.

6 Övrigt innehåll

I kommissionens förslår hur kommissionen skulle granska och inkludera eventuella ändringar som orsakas av en ändring av utsläppshandelsdirektivet senare i bördefördelningsförordningen. Man är eventuellt tvungen att granska EU:s utsläppsminskningens mål för utsläppshandelssektorn och bördefördelningssektorn om man vid behandlingen av förslaget till ändring av utsläppshandelsdirektivet som inleddes sommaren 2015 kommer överens om att ändra dess tillämpningsområde (till exempel genom att ändra antalet anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet).

Kommissionens förslag omfattar ett förslag att ge kommissionen mandat att utfärda delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget i vissa frågor. Genom delegerade akter kan man komplettera eller ändra vissa delar, men inte centrala delar, av en grundläggande akt. Medlemsstater röstar inte om ikraftträdandet av delegerade akter, men vid beredningen av delegerade akter ska det hållas samråd med medlemsstaterna om akterna. Europaparlamentet eller rådet kan återkalla överföringen av mandatet och akten kan inte träda i kraft om parlamentet eller rådet motsätter sig det. Genom delegerade akter (artikel 11 i förslaget) skulle man göra nödvändiga ändringar i unionsregistret när det gäller överlåtelse av utsläppsenheter, inklusive beräkning av utsläppskvoter och flexibilitetsinstrument. Den delegerade akten som ingår i artikel 7.2 gäller möjligheten att utnyttja åtgärder som fastställts för LULUCF-sektorn (avskogning, nybeskogning, vårdad odlingsmark och vårdad gräsmark) under vissa villkor som ett flexibilitetsinstrument inom bördefördelningssektorn. Genom en delegerad akt skulle man ändra artikel 7.1 i förordningen om bördefördelning så att den beaktar skogsvårdsåtgärden som ingår i lagstiftningsförslaget om sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk efter att den delegerade akten om jämförelsenivåer för den skogsvård som beskrivs närmare i LULUCF-förordningen har godkänts. Det är fortfarande nödvändigt att noggrant bedöma de föreslagna överföringarna av lagstiftningsbefogenheter.

Enligt kommissionens förslag skulle genomförandet av enskilda instrument däremot ske genom ett kommittéförfarande. Vid förfarandet skulle medlemsstaternas rösta om godkännandet av enskilda genomförandeakter i enlighet med kommittéförfarandeförordningen (182/2011/EU). Medlemsstaternas årliga utsläppskvoter för perioden 2013—2020 som fastställts med stöd av det nuvarande bördefördelningsbeslutet anges i beslut 2013/162/EG. Kvoterna anpassades senare genom beslutet 2013/634/EG så att de beaktar ändringar som skett inom tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Enligt kommissionens förslag skulle kommissionen utfärda en genomförandeakt om medlemsstaternas årliga utsläppskvoter i koldioxidkvivalentton för åren 2021—2030. Vid fastställande av kvoterna kommer man också att beakta ändringar som skett inom tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Det saknas information om en närmare tidtabell för utfärdandet av genomförandeakten. Kommissionen kommer dock i detta syfte att genomföra en granskning som omfattar inventarierna av medlemsstaternas utsläpp av växthusgaser för åren 2005, 2016 och 2018. Utifrån detta skulle tidtabellen för utfärdande av genomförandeakten vara 2020, varvid man har tillgång till utsläppsuppgifterna för 2018.

Bördefördelningsförordningen förutsätter ändringar i EU-lagstiftningen om uppföljning av och rapportering om utsläpp, och således föreslår kommissionen även att förordningen om en övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser (s.k. MMR-förordningen) ändras till nödvändiga delar. Enligt kommissionen skulle de årliga skyldigheterna när det gäller rapportering och efterlevnad av åtagandena som nu ingår i bördefördelningsbeslutet införlivas i förordningen om en övervakningsmekanism. Ändringarnas konsekvenser bedöms närmare i den fortsatta behandlingen. Man kommer även att närmare bedöma eventuella konsekvenser för den så kallade registerförordningen (389/2013) i den fortsatta behandlingen.

I slutet av 2016 väntas kommissionen utfärda som en del av EU:s klimat- och energiram för 2030 ett förslag till förvaltningsmodell för energiunionen. Konsekvenserna av detta förslag för till exempel lagstiftningen om uppföljning och rapportering måste också granskas.

Det föreslås att det görs en halvtidsöversyn av förordningen 2024 och därpå vart femte år. Vid granskningarna bör man enligt kommissionen beakta de globala lägesrapporter, vilka enligt Parisavtalet ska utarbetas vart femte år från och med 2023 och vars resultat bör stöda länderna i att uppdatera och stärka sina utsläppsminskningsmål.

7 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt artikel 294 i EUF-fördraget och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Kommissionen anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), eftersom medlemsstaterna inte på egen hand kan uppnå målen i förordningsförslaget, utan det behövs åtgärder på unionsnivå. Därtill anser kommissionen att förslaget följer subsidiaritetsprincipen som nämns i samma artikel, eftersom förslaget inte överstiger det som krävs för att uppnå målen i förordningsförslaget.

8 Förslagets konsekvenser för Finland

8.1 Konsekvenser för lagstiftningen

I detta skede är det ännu inte möjligt att göra en omfattande bedömning av förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen, inklusive Åland. Genomförandet av bördefördelningsförordningen, inklusive uppfyllandet av utsläppsminskningsåtagandet och eventuell användning av flexibilitetsinstrument, kan förutsätta bestämmelser på lagstiftningsnivå eller ändringar i gällande lagstiftning i flera olika områden, men det är ännu inte möjligt att närmare bedöma dessa ändringsbehov.

Dock måste man till exempel bedöma vilka konsekvenser förslaget har för klimatlagen (609/2015). Till exempel i definitionerna (5 § 9 mom.) i lagen hänvisas till det gällande bördefördelningsbeslutet.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

8.2.1 Allmänt

År 2014 publicerade kommissionen en omfattande konsekvensbedömning av hela energi- och klimatpaketet för 2030. Kommissionen publicerade även 2015 en separat konsekvensbedömning av reformen av utsläppshandelsdirektivet, vilken har behandlats i statsrådets skrivelse (U 17/2015 rd). Kommissionen har i konsekvensbedömningen av förslaget till direktiv om refor-

mering av utsläppshandelsdirektivet bedömt att minskningsmålet för de totala utsläppen (minst 40 procent fram till 2030) skulle orsaka energisektorn extra kostnader på 0,15—0,54 procent av BNP jämfört med basscenariot på EU-nivå 2030. Det är med andra ord fråga om extra kostnader för energisystemet. Minst kostnader uppstår, enligt bedömningen, om minskningsmålet för de totala utsläppen binds på ett lyckat sätt till en ökning av förnybar energi och förbättring av energieffektiviteten. Variationerna mellan kostnaderna återspeglar skillnaderna mellan de tillämpade scenarion. Även konsekvenserna av EU:s minskningsmål för de totala utsläppen på nationalekonomin är enligt kommissionens kalkyler under 0,5 procent 2030. De energipolitiska målen påverkar mest BNP-ändringar. EU:s skärpta klimatmål förutspås öka kostnadsskillnaderna i regleringen av utsläpp av växthusgaser mellan EU och andra länder. I samband med bördefördelningsförslaget publicerade kommissionen en omfattande konsekvensbedömning, i vilken man bedömer bland annat förslagets totala kostnader inom EU samt lägger fram beräkningsgrunderna som ligger bakom varje medlemsstats utsläppsminskningssåtagande. Dessa beskrivs ovan i kapitel 3 (Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag).

Medlemsstaternas utsläppsminskningssåtagande fastställs i förslaget till förordning om bördefördelning. Medlemsstaternas slutliga utsläppsminskningssåtagande påverkas dock kraftigt av sambandet mellan bördefördelningssektorn och LULUCF-sektorn samt möjligheterna att använda flexibilitetsinstrument. Man håller ännu på att bedöma denna helhet och det är därför ännu inte nu möjligt att ge en omfattande beskrivning av förslagets ekonomiska konsekvenser för Finland.

8.2.2 Utredningar som rör Finland

År 2014 i Finland undersökte VTT och VATT de ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipaketet 2030 för Finland. Enligt undersökningen påverkar utsläppsminskningssåtagandet för Finlands icke-utsläppshandelssektor på ett avgörande sätt de ekonomiska konsekvenserna för Finland. I VTT:s och VATT:s undersökning granskade man konsekvenserna för såväl energisystemet som hela nationalekonomin. Enligt utredningen stiger marginalkostnaderna för utsläppsminskningen mycket brant om minskningsmålet överstiger 36 procent. Om minskningsskyldigheten för en sektor som inte omfattas av utsläppshandeln skulle vara 39 procent skulle de direkta årliga kostnaderna för energisystemet jämfört med basscenariot vara i genomsnitt 440 miljoner euro under perioden. Enligt bedömningen som ingår i undersökningen skulle marginalkostnaderna för minskningsmål på 36 procent och 40 procent vara 55 euro/t CO₂ respektive 129 euro/tCO₂. I bedömningen jämför man konsekvenserna för basscenariot, genom vilket man antar att endast de redan avslutade klimat- och energipolitiska målen genomförs före 2020. Målen för 2030 skulle kräva betydande extra åtgärder. I bedömningen har man eftersträvat att beakta investeringar och de ändringar som dessa medför i energianvändningen inom energiproduktionen, användningen av biobränslen i trafiken och investeringar i den inhemska produktionen av biobränslen, extra kostnader för förnyelse av fordonsbeståndet och utvecklingen av energianvändningen i trafiken samt utvecklingen av biobränslepriser och effekterna på bränsleskatteutfallet.

På basis av VTT:s och VATT:s bedömningar skulle BNP, om utsläppsminskningssåtagandet är 39 procent, på nationalekonomisk nivå minska med cirka 0,6 procent 2030 i förhållande till jämförelsescenariot. Detta skulle ha en försvagande effekt på även andra nationalekonomiska parametrar, såsom hushållskonsumtionen, investeringar, handelsbalansen och sysselsättningen, vilka skulle i viss utsträckning försvagas enligt de erhållna resultaten.

De viktigaste antaganden i de nationalekonomiska kalkylerna hänger samman med utvecklingen av priserna på utsläppsrätter samt med nivån av tredjeländers ambitioner inom klimatpolitiken. I de nationalekonomiska kalkylerna har man också beaktat att det stigande priset på ut-

släppsätter återspeglas i såväl el- som fjärrvärmepriserna. Det viktigaste beräkningsantagande för de nationalekonomiska konsekvenserna är att EU:s klimatpolitik fram till 2030 är ambitiösare än andra länders, vilket återspeglas som förhöjda kostnader även i Finlands ekonomi.

Vid bedömning av resultaten av VTT:s och VATT:s kalkyler bör man beakta att man inte har eftersträvat att bedöma de positiva konsekvenserna inom klimatpolitiken, till exempel för affärsverksamheten inom ren teknologi eller hälsa, eller de eventuella kostnaderna som orsakas av klimatförändringen.

VTT har analyserat beräkningsgrunderna och bakgrundsantagandena för Finlands utsläppsminskingsåtagande på 39 procent i kommissionens förslag. De första resultaten av denna analys blir färdiga i september—oktober. De mer långtgående konsekvenserna av kommissionens förslag till exempel för nationalekonomin analyseras i det pågående VN TEAS-forskningsprojektet, vars resultat blir färdiga före slutet av detta år. Utöver utsläppsminskingsåtaganden innehåller kommissionens förslag även element som man i tidigare konsekvensbedömningar inte har kunnat helt och hållet beakta. Dessa är i synnerhet en begränsad engångsmöjlighet att använda utsläppshandelns utsläppsenheter för att fullfölja bördefördelningssektorns åtagande (s.k. one-off reduction), samt en begränsad möjlighet att använda markanvändningssektorns (LULUCF) enheter inom bördefördelningssektorn. I bedömningarna kommer man också att närmare granska kommissionens förslag till nya flexibilitetsinstrument.

8.2.3 Flexibilitetsinstrument

Enligt kommissionens förslag skulle de nuvarande flexibilitetsinstrumenten bevaras i bördefördelningssektorn. Detta skulle betyda att man skulle kunna under vissa villkor och i begränsad utsträckning överföra utsläppskvoterna till kommande år, låna från kommande år eller medlemsstaterna skulle kunna idka handel med dem. Genomförandet av det nuvarande bördefördelningsbeslutet har bara börjat och man saknar fortfarande erfarenhet av flexibilitetsinstrumenten.

Den för Finland föreslagna flexibiliteten från utsläppshandelssektorn till bördefördelningssektorn (s.k. one-off reduction) innebär en mängd på högst 2 procent av utsläppen för 2005, vilket skulle vara cirka 0,7 miljoner koldioxidekvivalentton per år. För hela perioden 2021—2030 skulle mängden vara cirka 7 miljoner koldioxidekvivalentton. Det är inte gratis för staten att utnyttja flexibiliteten, eftersom den i regel leder till minskad avkastning från auktionerna inom utsläppshandeln. Utnyttjandet av utsläppshandelsenheter för att täcka bördefördelningssektorns åtagande gör det möjligt att förbättra kostnadseffektiviteten av genomförandet av klimatpolitiken, även om åtgärden i regel leder till mindre avkastningar från statens auktioner. Enligt rådande uppfattning skulle en notifikation leda till att utsläppsätterna i fråga upphävs. Om man uppskattar att det genomsnittliga priset för en utsläppsätt är 17—30 euro/t, skulle den årliga kostnaden vara grovt uppskattat 12—21 miljoner euro; för närvarande är priset på en utsläppsätt cirka 4 euro/t.

Under den fortsatta beredningen måste saken bedömas ur flera synpunkter så att man kan fatta ett beslut om att eventuellt utnyttja flexibilitetsinstrumentet senast under 2019. Vid granskaningen måste man också beakta flexibilitetsinstrumentets effekt på den så kallade reserven för marknadsstabilitet (MSR). I regel skulle utnyttjandet av ett engångsflexibilitetsinstrument vara lönsamt med tanke på nationalekonomin, eftersom utsläppsminskningarna som de nu ser ut kommer att vara betydligt dyrare i bördefördelningssektorn än inom utsläppshandeln.

Enligt kommissionen gäller flexibilitetsinstrumentet för LULUCF-sektorn särskilt de medlemsstater som har en begränsad utsläppsminskingspotential för icke-CO₂-utsläpp inom jord-

brukssektorn. Det är i princip möjligt att förbättra kostnadseffektiviteten med flexibilitetsinstrument. Instrumenten gynnar i synnerhet medlemsstater, vars jordbruksutsläpp utgör en stor andel av de totala utsläppen inom bördefördelningssektorn. I kommissionens klassificering av medlemsstaterna hör Finland till den mellersta gruppen. Den för Finland föreslagna möjligheten att utnyttja flexibilitetsinstrumentet skulle således vara 1,3 procent av utsläppen för 2005, det vill säga 4,5 miljoner koldioxidekvivalentton under hela perioden 2021—2030. Konsekvenserna och användningsmöjligheterna av flexibilitetsinstrumenten för LULUCF-sektorn som ingår i kommissionens förslag när det gäller Finland har analyserats närmare i U-skrivelsen om LULUCF-förordningsförslaget (JSM:s promemoria EU/2016/00600).

Förutsättningen för att använda LULUCF-flexibilitetsinstrument är att LULUCF-sektorn förmår producera sänkkrediterna i fråga. Detta betyder att LULUCF-sektorns balans måste ha överskott, och det får inte uppstå utsläpp inom sektorn. Balansen räknas med de detaljerade räknereglerna som beskrivs i förslaget till LULUCF-förordningen. I beräkningen granskas samverkan mellan avskogning, beskogad mark, odlingsmark och gräsmark. Klassen för skogsmark omfattas inte av flexibiliteten. Enligt förslaget kan klassen för skogsmark inkluderas senare, förutsatt att villkoren för bland annat jämförelsenivåerna för skogsvärden i förslaget till LULUCF-förordningen uppfylls.

Det är nödvändigt att ännu noggrant analysera konsekvenserna av alla flexibilitetsinstrument som ingår i förslaget.

8.2.4 Efterlevnad av åtagandet och påföljder

Om en medlemsstat inte fullföljer sitt utsläppsminskningsåtagande enligt de planerade åtgärderna och är tvungen att vidta extra utsläppsminskningsåtgärder, kan dessa extra åtgärder medföra kostnader. Om en medlemsstat inte uppnår sitt årliga utsläppsminskningsmål även efter att ha använt flexibilitetsinstrument kommer den överskridande mängden, enligt bördefördelningsförslaget, att multipliceras med koefficienten 1,08, vilket adderas till följande års utsläpp. Medlemsstaten har således mera utsläpp att minska följande år. Kommissionen bedömer medlemsstaternas framsteg med stöd av artikel 21 i förordningen 525/2013 och om en medlemsstat inte har gjort tillräckliga framsteg, ska medlemsstaten inom tre månader lämna till kommissionen en handlingsplan med åtgärder som medlemsstaten ska vidta för att uppnå målen samt en tidtabell för detta. I inledningen till kommissionens förslag konstateras att en korrigerande plan ska beaktas i medlemsstaternas integrerade nationella energi- och klimatplan, och den kommer att vara en del av energiunionens förvaltningsmodell. Skyldigheten angående energi- och klimatplanen kommer att inkluderas i lagstiftningsförslaget till energiunionens förvaltningsmodell.

I kommissionens förslag läggs fram att övervakningen (compliance) av genomförandet av de nuvarande åtagandena sker vart femte år istället för den nuvarande årliga övervakningen. Enligt kommissionen är de administrativa kostnaderna för bördefördelningsförslaget begränsade. Om övervakningen av genomförandet skedde med fem års mellanrum skulle det ytterligare minska de administrativa kostnaderna för såväl medlemsstaterna som kommissionen. Enligt kommissionens bedömning skulle de administrativa kostnaderna med en årlig rapportering om utsläpp, men efter att ha övergått till en femårs genomförandecykel i stället för en ettårig, vara betydligt lägre än de nuvarande kostnaderna.

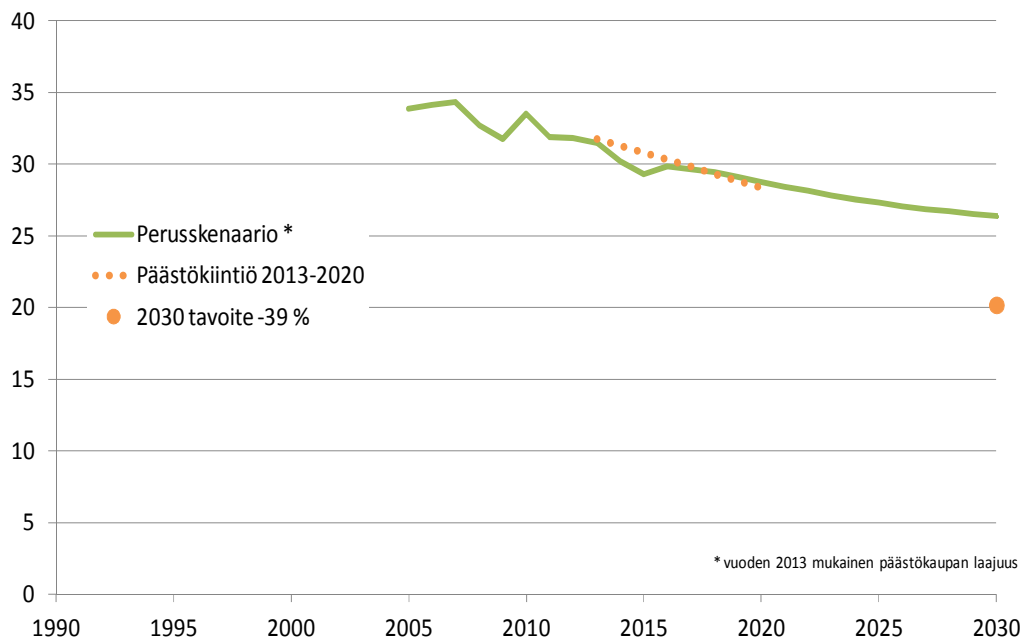
Sambandet mellan förslaget till förordning om bördefördelningsbeslutet och förslaget till förordning om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) måste ännu bedömas närmare med tanke på beräkningen, rapporteringen och övervakningen av åtagandet. Enligt kommissionen innehåller inte förslaget några direkta rapporteringsskyldigheter för företag.

8.2.5 Den nationella klimatpolitiken

Bördefördelningsbeslutets tillämpningsområde omfattar utsläpp, i synnerhet energi (uppvärmning av byggnader) och utsläpp från jordbruks-, avfallshanterings- och trafiksektorerna, och därför skulle utsläppsminskningsåtgärderna i första hand riktas till dessa sektorer. Kommissionens förslag har inte några direkta konsekvenser för medlemsstaternas budgetar. Indirekta konsekvenser beror på valet av den nationella politiska åtgärderna.

Enligt kommissionens förslag bör utsläppen av växthusgaser inom Finlands bördefördelningssektor 2030 vara 39 procent mindre än utsläppen för 2005. Detta är cirka 20 miljoner koldioxidekvivalentton. Enligt den senaste inventariet av växthusgaser (Statistikcentralen 25.5.2016) var bördefördelningssektorns utsläpp 2005 36,1 miljoner koldioxidekvivalentton. I enlighet med det gällande klimat- och energipaketet ska Finland minska utsläppen i bördefördelningssektorn med 16 procent från 2005 års nivå före 2020. Enligt det nuvarande klimat- och energipaketet är Finlands mål för 2020 28,4 miljoner koldioxidekvivalentton. Enligt Statistikcentralen (25.5.2016) var bördefördelningssektorns utsläpp 2013 sammanlagt 31,6 miljoner ton CO₂ ekv., 2014 30,1 miljoner ton CO₂ ekv. och 2015 (preliminära uppgifter) 30,0 miljoner ton CO₂ ekv. Finlands utsläpp var åren 2013—2015 mindre än det som utsläppsminskningsvägen enligt bördefördelningsbeslutet förutsätter.

För åren 2021—2030 skulle utsläppskvoten fastställas i enlighet med kommissionens nya förslag så att Finlands utsläppskvot 2030 skulle vara cirka 20 miljoner koldioxidekvivalentton, vilket skulle motsvara en utsläppsminskning på 39 procent inom bördefördelningssektorn mellan åren 2005 och 2030. I nedanstående figur visas den nuvarande utsläppsminskningsvägen (2013—2020) och utsläppsutvecklingen inom sektorn som inte omfattas av utsläppshandeln enligt basscenariot som utarbetades av arbets- och näringsministeriet i maj 2016, samt utsläppsminskningsskyldigheten på 39 procent fram till 2030 som anges i kommissionens förordningsförslag.

KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖT, päästökaupan ulkopuoliset, Mt CO₂ ekv

Den för Finland föreslagna skyldigheten att minska utsläppen av växthusgaser med 39 procent när det gäller sektorer utanför utsläppshandeln är mycket krävande. I Finland har man redan delvis förberett sig på att minska utsläppen inom bördefördelningssektorn. I regeringsprogrammet har det dragits upp riktlinjer för att halvera oljeimporten och öka andelen förnybara drivmedel till 40 procent. Med tanke på att uppnå målen är det viktigaste att minska trafikutsläppen.

Förslagen till Europeiska unionens klimat- och energipaket är tätt sammanflätade och vid behandlingen av förslagen ska man beakta deras samverkan på varje medlemsstat.

Med tanke på det långsiktiga målet för att dämpa klimatförändringen är det viktigt att sektorerna utanför utsläppshandeln deltar stegvis i minskningen av utsläpp. På långsikt ska alla centrala sektorer som producerar utsläpp ha som mål att uppnå en nedåtgående utsläppsutveckling.

Beredningen av den nationella energi- och klimatstrategin samt planerna för klimatpolitiken på medellång sikt pågår. Under hösten 2016 granskar man i samband med dessa hur utsläppen i bördefördelningssektorn kan minskas och vilka effekter detta har.

Den 15 juni 2016 publicerade arbets- och näringsministeriet ett basscenario för Finland, vilket är gemensamt för energi- och klimatstrategin som håller på att beredas och planerna för klimatpolitiken på medellång sikt. I basscenariot ingår sådana politiska åtgärder för energi och dämpande av klimatförändringen som genomförts eller avslutats före den 1 september 2016. Basscenariot omfattar inte de nya energi- och klimatmålen i regeringsprogrammet. Om man inte uppnår de fastställda energi- och klimatpolitiska målen med åtgärderna som ingår i basscenariot, behövs nya politiska åtgärder. De nya politiska åtgärderna kommer att ingå i ett separat politiskt scenario. Enligt basscenariot skulle utsläppen inom bördefördelningssektorn 2030 vara på en nivå av cirka 26 miljoner koldioxidekvivalentton. I enlighet med det referensscenario som kommissionen använt skulle Finlands utsläpp 2030 vara 24 miljoner koldioxidekvivalentton. De bakgrundantaganden som används i kommissionens referensscenario och deras skillnader till det nationella basscenariot måste ännu utredas närmare.

8.3 Sociala konsekvenser

Kommissionen har uppskattat att konsekvenserna av utsläppsminskningsmålet för sysselsättningen förblir generellt sett marginella. De sektorsspecifika konsekvenserna kan dock vara betydande. I det pågående VN TEAS-projektet utreder man närmare också de sociala konsekvenserna av kommissionens förslag. I detta skede finns det inte någon färsk bedömning att tillgå. Projektet är avsett att slutföras före slutet av detta år.

8.4 Miljökonsekvenser

Europeiska unionen genomför genom unionens interna lagstiftning sitt löfte till Pariskonventionen om att minska utsläppen med minst 40 procent från 1990 års nivå före 2030. Kommissionens förslag till en fördelning av bördan mellan medlemsstaterna när det gäller branscher som inte ingår i utsläppshandelssektorn samt förslaget att införliva sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i EU:s klimat- och energiram för 2030 utgör tillsammans en helhet med det redan tidigare utfärdade helheten om en förnyelse av utsläppshandelssystemet.

Pariskonventionen som hänger samman med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring godkändes på det 21:a partsmötet för FN:s klimatkonvention i Paris den 12 decem-

ber 2015. Vid förhandlingarna om Pariskonventionen bland annat skickade klimatkonventionens parter, inklusive EU och dess medlemsstater, till klimatkonventionens sekretariat så kallade planerade nationellt fastställda bidrag (INDC, intended nationally determined contribution), som innehåller ett meddelande om vilka utsläppsminskningar parterna är redo för inom ramen för Pariskonventionen. EU och dess medlemsstater skickade en gemensam INDC till klimatkonventionens sekretariat den 6 mars 2015. Omfattningen av bidragen som skickades till sekretariatet är mycket stor, eftersom de parter som skickade sitt bidrag utgör mer än 95 procent av de totala globala utsläppen av växthusgaser.

Enligt bedömningarna uppnår man genom de hittills inlämnade bidragen en nivå på cirka 2,7—3 grader, vilket är en betydande förbättring till den tidigare utvecklingen på cirka 3,5—4 grader. De preliminära löftena är dock fortfarande otillräckliga för att man skulle få den globala utsläppsutvecklingen på en utvecklingskurva där uppvärmningen är högst två grader.

Ett samförstånd om EU:s och dess medlemsstaters gemensamma INDC uppnåddes i Europeiska unionens råd den 6 mars 2015 och bygger på Europeiska rådets beslut från oktober 2014 att internt minska utsläpp av växthusgaser inom EU med minst 40 procent från 1990 års nivå före 2030.

Enligt EEA:s beräkningar har EU när det gäller sektorn utanför utsläppshandeln i förtid uppnått målen för det nuvarande klimat- och energipaketet för 2020. Minskningsmålet på EU-nivå för sektorn utanför utsläppshandeln är 10 procent jämfört med 2005 år 2020. År 2013 hade utsläppen på EU-nivå för sektorn utanför utsläppshandeln minskat med 14 procent jämfört med 2005. Enligt EEA:s bedömning kan 24 av EU:s medlemsstater nå sitt mål för 2020 och alla 28 om man beaktar användningen av flexibilitetsinstrument. Överskott leder till att utsläppsenheterna (AEA) uteblir under perioden 2013—2020. Kommissionen har bedömt konsekvenserna av överskott av utsläppsenheter utifrån målet för 2030.

Europeiska rådet har fastställt som riktlinje att EU minskar sina utsläpp med 80—95 procent före 2050. Färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle som kommissionen lade fram 2011 stöder dessa mål. Kommissionen har bedömt att EU:s utsläppsminskningsmål på 40 procent före 2030 skulle säkerställa att EU hålls på en kostnadseffektiv utsläppsminskningsväg för att uppnå utsläppsminskningsmålen för 2050.

I det pågående VN TEAS-projektet utreder man närmare också miljökonsekvenserna av kommissionens förslag.

9 Ålands ställning

I enlighet med 18 § 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör denna sak till landskapets lagstiftningsbehörighet.

10 Den nationella behandlingen av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionens förslag presenterades i miljösektionen (EU23) (bred sammansättning) den 26 augusti 2016. Utkastet till U-skrivelsen om förslaget behandlades i ett skriftligt förfarande i miljösektionen den 2—5 september 2016. Eu-ministerutskottet behandlade utkastet till U-skrivelsen den 9 september 2016.

Förslaget presenterades i rådets miljöarbetsgrupp den 20 juli 2016. Den egentliga behandlingen börjar i miljöarbetsgruppen den 14 september 2016. Man har för avsikt att i miljørådet föra

en principdiskussion den 17 oktober 2016. Det finns ännu inte information om tidtabellen för behandling i Europaparlamentet.

Statsrådets preliminära ståndpunkt

Med tanke på att dämpa den globala klimatförändringen är det viktigt att EU och dess medlemsstater gör framsteg i genomförandet av den utsläppsminskingsdeklaration de gav för Pariskonventionen. Statsrådet anser det vara viktigt att Europeiska unionen genomför löftet till Pariskonventionen om att minska utsläppen med minst 40 procent från 1990 års nivå före 2030. Således anser statsrådet det vara bra att kommissionen har gett ett lagstiftningsförslag om utsläppsminskingsåtaganden för sektorn utanför utsläppshandeln. Detta förslag tillsammans med förslaget om sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), som utfärdades samtidigt, samt med det tidigare förslaget till utsläppshandel utgör grunden för EU:s utsläppsminskingsmål för 2030 som anges i Europeiska rådets beslut av den 23 oktober 2014.

Statsrådet anser det vara bra att strukturen hos förordningsförslaget om utsläppsminskingsåtagandena för sektorn utanför utsläppshandeln i stora drag liknar det nuvarande bördefördelningsbeslutet som är i kraft till 2020. Också beräkningsgrunderna för utsläppsminskingsåtaganden följer i stora drag metoden som bygger på BNP/invånare-talet enligt bördefördelningsbeslutet, dock så att man för länder som har en högre BNP än genomsnittet i EU bedömt kostnadseffektiviteten av de nödvändiga åtgärderna i enlighet med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014.

Statsrådet anser att utsläppsminskingsåtagandet för 2030 som föreslagits för Finland är mycket ambitiöst. Antagandena och kalkylerna som kommissionen använt verkar vara till vissa delar misslyckade och orimliga när det gäller Finland. Statsrådet betonar att Finland uppnår sitt utsläppsminskingsåtagande på ett kostnadseffektivt sätt. I den fortsatta behandlingen har Finland som mål att det faktiska utsläppsminskingsåtagandet för bördefördelningssektorn fastställs på en lägre nivå än det nominella utsläppsminskingsåtagandet, genom att bland annat möjliggöra ett fullskaligt utnyttjande av flexibilitetsinstrumentet.

Utifrån de nationella kalkylerna och bedömningarna skulle målet förutsätta avsevärda nya effektiva politiska åtgärder samt en effektivisering av nuvarande åtgärder. Därför vill statsrådet ännu granska närmare beräkningsgrunderna för kommissionens förslag och konsekvenserna av de nödvändiga åtgärderna för Finland. Det är särskilt nödvändigt att analysera antagandena bakom utsläppsminskingsmålet för Finland, konsekvenserna, dimensionerna och användningsmöjligheterna av flexibilitetsinstrumenten i förslaget samt sambandet mellan sektorn utanför utsläppshandeln och markanvändningssektorn. Den gruppering som kommissionen tillämpat för medlemsstaternas kostnadseffektivitet bygger enligt preliminära bedömningar inte på någon entydig metodik och är därför inte ett helt problemfritt tillvägagångssätt.

Statsrådet har betonat att utsläppsminskningarnas kostnadseffektivitet bör tas i beaktande i förordningen om den medlemsstatsspecifika bördefördelningen av växthusgaser med tillräcklig enfass. Statsrådet vill ännu granska närmare konsekvenserna av kommissionens förslag och förkovra sig i antagandena och kalkylerna som gjorts över Finlands framtida utsläppsutveckling och som utgör grunden till beräkningen av Finlands utsläppsminskingsmål. Man vill ännu också jämföra de antaganden bakom jämförelsescenariot som kommissionen använt med Finlands nationella basscenario, eftersom det verkar finnas märkbara skillnader, även om båda har förnyats i år. Om antagandena och kalkylerna som bördefördelningsförordningen bygger på visar sig vara felaktiga, har statsrådet som mål att få dessa fel korrigerade i den fortsatta behandlingen av förslaget.

Statsrådet förhåller sig i regel positivt till det att kommissionens förslag innehåller flexibilitetsinstrument, med vilka man kan förbättra kostnadseffektiviteten för att uppnå utsläppsminskingsmålet. Statsrådet anser det vara speciellt bra att EU:s interna flexibilitetsinstrument som ingår i det nuvarande bördefördelningslagstiftningen kan användas även i framtiden. Däremot vill statsrådet fortfarande utreda i synnerhet konsekvenserna och användningsmöjligheterna av de nya flexibilitetsinstrumenten som ingår i förslaget; dessa instrument är, enligt kommissionens förslag, möjligheten till en engångsöverlåtelse av utsläppsenheter inom utsläppshandeln till bördefördelningssektorn samt ett flexibilitetsinstrument för LULUCF-sektorn. Statsrådet anser det vara viktigt att de nya flexibiliteterna görs till tydliga och enkla instrument för fullföljandet av utsläppsminskingsåtagandet. Enligt den preliminära bedömningen är möjligheten till en engångsöverlåtelse av utsläppsenheter inom utsläppshandeln till bördefördelningssektorn en bra chans för att lindra kostnadsbördan på bördefördelningssektorn.

Statsrådet kan godkänna det i kommissionens förslag angivna sättet att fastställa utgångspunkten för utsläppsminskingsvägen för ett år utifrån de genomsnittliga, faktiska utsläppen åren 2016—2018. Statsrådet vill dock ännu granska den i kommissionens förslag angivna möjligheten för vissa medlemsstater att öka sina utsläpp en aning före början av perioden 2021—2030.

Statsrådet anser det vara bra att lagstiftningsförslaget om sektorn utanför utsläppshandeln och markanvändningssektorn behandlas i EU samtidigt, eftersom det finns ett direkt och indirekt samband mellan förslagen. Statsrådet fäster också uppmärksamhet vid förslaget om en energunion som kan väntas hösten 2016 och vars eventuella samband till andra lagstiftningsförslag måste granskas noggrant.

Statsrådet anser det vara positivt att man skulle övervaka att utsläppsminskingsåtagandena följs under en längre tidsperiod än den nuvarande årliga övervakningen. Statsrådet anser det dock vara viktigt att detaljerna för uppföljningen och rapporteringen av åtagandet ännu granskas noggrant under den fortsatta behandlingen av förslaget.

Statsrådet uppmärksammar att kommissionens förslag om bördefördelningssektorn innehåller en möjlighet till att tills vidare överföra lagstiftningsbefogenheten till kommissionen. Statsrådet vill ännu granska den föreslagna delegeringen, i synnerhet omfattningen av överföringen av lagstiftningsbefogenheten till kommissionen och tidsschemat för detta. Generellt sett anser statsrådet att eventuella överföringar av lagstiftningsbefogenheter ska definieras tillräckligt noggrant.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag är korrekt och bifaller kommissionens bedömning om att förslaget följer subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.