

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757

[COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)]

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030

[COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)]

(2022/C 152/29)

Föredragande: **Stefan BACK**

Remiss	Europaparlamentet, 13.9.2021 Rådet, 20.9.2021
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	25.11.2021
Antagande vid plenarsessionen	8.12.2021
Plenarsession nr	565
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	219/3/13

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar ambitionen att påskynda och öka minskningen av koldioxidutsläppen för att uppnå målen i den europeiska klimatlagen och den europeiska gröna given, och stöder fullt ut det övergripande målet att minska koldioxidutsläppen med 55 % fram till 2030 och åstadkomma en koldioxidneutral ekonomi senast 2050.

1.2 EESK ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna och anser därför även att det är av yttersta vikt att man på lämpligt sätt tar tag i och löser de problem som är förknippade med den tänkta omställningen. Vi ser detta som en grundläggande förutsättning för framgång.

1.3 Det är följaktligen viktigt att eventuella negativa effekter av de föreslagna åtgärderna på konkurrenskraften hos Europas industri och tjänsteleverantörer, såväl inom koldioxidintensiva sektorer som i allmänhet, analyseras ytterst noggrant och att åtgärder vidtas för att i möjligaste mån undvika negativa effekter på ekonomin och negativa sociala effekter såsom arbetslöshet, energifattigdom eller mobilitetsfattigdom.

1.4 EESK konstaterar att de medel som finns tillgängliga för kompetensutveckling och omskolning och för att avhjälpa de negativa sociala effekter som följer av förslaget om utsläppshandelssystemet är avhängiga av vad som händer med de förslag som fortfarande behandlas av medlagstiftarna, inbegripet inrättandet av en social klimafond. Kommittén är positiv till förslagen i sig, men ställer sig fortfarande frågande till huruvida de tillgängliga medlen kommer att räcka till, även om förslagen om finansiering skulle godkännas utan några större ändringar.

1.5 Man måste också beakta hur klimatfrågor hanteras runt om i världen och undvika skillnader som skulle kunna missgynna företagen i EU. Kommittén hänvisar i detta sammanhang bland annat till sitt yttrande om gränjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM).

1.6 Den ökade takten och den höga ambitionsnivån när det gäller att minska koldioxidutsläppen kommer tillsammans med det minskade antalet utsläppsrätter för växthusgaser att innebära högre kostnader för alla sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet. Även om vissa sektorer kommer att skyddas av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM) kommer detta att inverka negativt på konkurrenskraften på världsmarknaden om inte ett betydande antal stater följer EU:s ledande exempel, något som fortfarande är ovisst. Det kan komma att krävas åtgärder för att stödja export, och EESK framhåller hur viktigt det är att hitta effektiva lösningar som är förenliga med Världshandelsorganisationens (WTO) ramverk, och kommissionen bör omedelbart vidta politiska åtgärder i detta avseende. Dessutom måste alla EU:s bilaterala handelsavtal ändras i enlighet med detta.

1.7 EESK frågar sig även om den höjda kostnadsnivå som följer av ändringarna av utsläppshandelssystemet kan få negativa effekter på utsikterna till återhämtning från covid-19-krisen.

1.8 EESK påpekar att sjötransporterna hör till de sektorer där det är särskilt svårt och kostsamt att minska koldioxidutsläppen fram till 2030, men att branschen ändå har tillkännagett att den ska bli klimatneutral senast 2050. Kommissionen bör undersöka om det planerade införlivandet av sjötransporterna skulle kunna leda till en allmän prishöjning i fråga om utsläppsrätter, med återverkningar på alla sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet.

1.9 EESK stöder i princip förslaget att utvidga utsläppshandelssystemets tillämpningsområde till att omfatta tredjeländers fartyg och resor från och till tredjeländers hamnar, men vill samtidigt uppmärksamma det pågående arbetet inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) med att hitta en global lösning för sjötransporternas utsläpp. EU uppmanas att aktivt verka för en lösning inom IMO.

1.10 Vad gäller valet att utvidga utsläppshandelssystemet till byggnader och vägtransporter med hjälp av ett parallellt system med bränsledistributörer som handelsaktörer konstaterar EESK att den största effekten för byggnadsansvariga, transportföretag eller personbilsägare kommer att ta sig uttryck i en prissignal, i den mån bränsledistributörerna låter handelskostnaderna påverka bränslepriset med betydande effekter för hushållen/konsumenterna och företagen.

1.11 Eftersom de aktörer som omfattas av utsläppshandelssystemet i detta fall inte är de faktiska aktörerna i de berörda sektorerna, dvs. vägtransporter och fastighetsförvaltning, utan bränsledistributörer, är möjligheterna för aktörerna inom dessa sektorer att påverka sin situation mycket begränsade och i många fall obefintliga. Det som införs är en prissignal med effekter som liknar dem hos exempelvis en skattehöjning. Det mervärde som utsläppshandelssystemet vanligtvis har saknas därmed till stor del.

1.12 Effekterna av utvidgningen till vägtransporter riskerar att bli särskilt påtagliga för hushåll som av ekonomiska eller andra skäl inte kan välja ett elfordon eller ett alternativbränslefordon och för tunga transporter där det ännu inte finns några verkliga alternativ till fossila bränslen, vilket i synnerhet gäller transporter över långa avstånd.

1.13 Vad gäller utvidgningen till vägtransporter noterar EESK att beslutet att vidta denna åtgärd fattades trots den privata sektorns, fackföreningars och icke-statliga organisationers skepsis. Denna skepsis verkar ha vägt lätt jämfört med synpunkter från medborgarna och den akademiska världen. Eftersom lagstiftning är en politisk process med effekter på samhället anser EESK att det är a och o att man vid beslutsfattandet tittar på de breda effekterna på samhället, inklusive ekonomin och sysselsättningen.

1.14 Kommittén fäster uppmärksamhet vid att EU:s inhemska sjöfart, byggnader och vägtransporter även fortsättningsvis kommer att omfattas av förordningen om ansvarsfördelning och att resultaten i fråga om utsläppshandelssystemet inom dessa sektorer kommer att räknas till medlemsstaternas ansträngningar att uppfylla sina skyldigheter enligt denna. Transportsektorn påverkas också av utsläppsnormer, byggnadssektorn av energieffektivitetsbestämmelserna. Båda sektorer påverkas dessutom av direktivet om förnybar energi. Kommittén framhåller därför vikten av att kommissionen och medlemsstaterna hanterar beröringspunkterna mellan systemen på ett smidigt och öppet sätt.

1.15 EESK ställer sig bakom förslaget att anpassa volymerna och förbättra stabiliteten och förutsebarheten inom ramen för reserven för marknadsstabilitet. Vi välkomnar likaså inrättandet av en reserv för marknadsstabilitet som även omfattar utsläppshandel i fråga om vägtransporter och byggnader.

2. Bakgrund

2.1 Kommissionen har lagt fram följande två förslag för att uppdatera och utvidga utsläppshandelssystemet:

- Förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 – 2021/0211 (COD)) (förslaget om utsläppshandelssystemet).
- Förslag till beslut om ändring av beslut (EU) 2015/814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 (COM(2021) 571 – 2021/0202 (COD)) (förslaget om marknadsstabilitet).

2.2 Dessa förslag ingår i 55 %-paketet, som syftar till att upprätta en rättslig ram för att uppnå målet i klimatlagen om att minska koldioxidutsläppen med minst 55 % fram till 2030, jämfört med 1990 års nivåer, på ett rättvist, kostnadseffektivt och konkurrenskraftigt sätt.

2.3 Detta mål ska uppnås med hjälp av 13 lagstiftningsförslag som betraktas som sammanlänkade och som innehåller åtgärder för prissättning, målsättning, normgivning och stöd.

2.4 De förslag som behandlas här är de som syftar till att inrätta ett starkare utsläppshandelssystem och utvidga utsläppshandeln till sjötransporter, vägtransporter och byggnader. Ytterligare förslag, som rör utsläppshandelssystemet för luftfartssektorn, behandlas i ett separat yttrande.

2.5 Förslagen är kopplade till förslaget till ett uppdaterat energiskattedirektiv⁽¹⁾ och förslaget om en gränsjusteringsmekanism för koldioxid⁽²⁾. Det finns också en koppling till förslaget till förordning om inrättande av en social klimatfond⁽³⁾, som syftar till att mildra de negativa sociala effekterna av förslaget om utsläppshandelssystemet.

2.6 Höjningen av utsläppsminskningmålet för 2030 från 43 % till 61 % innebär att man ökar den årliga utsläppsminskningen från nuvarande 2,2 % till 4,2 %. Detta ska åstadkommas genom att man minskar det antal utsläppsrätter som finns tillgängliga varje år. För de sektorer som kommer att skyddas av den föreslagna gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (dvs. cement, elektricitet, gödselmedel, järn och stål samt aluminium) kommer det inte att finnas några gratis utsläppsrätter när mekanismen har fasats in helt. Det kommer också att vara fallet för byggnader och vägtransporter, där man inte ser någon risk för koldioxidläckage.

2.7 När det handlar om utvidgningen av utsläppshandelssystemet till vägtransporter och byggnader finns det också en koppling till förslaget till uppdatering av förordningen om ansvarsfördelning⁽⁴⁾.

3. Allmänna kommentarer

Förslaget om utsläppshandelssystemet i allmänhet

3.1 EESK välkomnar ambitionen att påskynda och öka minskningen av koldioxidutsläppen för att uppnå målen i den europeiska klimatlagen och den europeiska gröna given. Kommittén stöder fullt ut det övergripande målet att minska koldioxidutsläppen med 55 % fram till 2030 och åstadkomma en koldioxidneutral ekonomi senast 2050. Vi stöder likaså själva principen att förorenaren betalar. Det krävs snabba och kraftfulla åtgärder för att begränsa klimatförändringarna, vilket även framgår av den senaste rapporten från Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC).

3.2 Det är följaktligen viktigt att eventuella negativa effekter av de föreslagna åtgärderna på konkurrenskraften hos Europas industri och tjänsteleverantörer, såväl inom koldioxidintensiva sektorer som i allmänhet, analyseras ytterst noggrant och att åtgärder vidtas för att i möjligaste mån undvika negativa effekter på ekonomin och negativa sociala effekter såsom arbetslöshet, energifattigdom eller mobilitetsfattigdom.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>.

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0564&qid=1634050477623>.

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX:52021PC0568>.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-amendment-effort-sharing-regulation-with-annexes_en.pdf.

3.3 Man måste också beakta hur klimatfrågor hanteras runt om i världen och undvika skillnader som skulle kunna missgynna företagen i EU och/eller orsaka sociala problem såsom energi- eller mobilitetsfattigdom. Kommittén beklagar att dessa problem tycks ha fått alltför lite uppmärksamhet och att de lösningar som ges inte förefaller helt tillräckliga.

3.4 Beträffande sociala effekter är det uppenbart att det kommer att finnas ett behov av kompetensutveckling och omskolning, så att arbetskraften kan anpassa sig och uppfylla nya kompetenskrav. Vidare kommer effekterna för hushållen, såsom högre elektricitets- och mobilitetskostnader, sannolikt att leda till energi- och mobilitetsfattigdom. Risken för mobilitetsfattigdom är särskilt stor i avlägsna och glesbefolkade regioner. Det finns planer på att ta itu med dessa problem genom olika begränsningsåtgärder som till stor del ska bekostas av intäkter från utsläppshandelssystemet, inbegripet intäkter som går till medlemsstaterna och intäkter som ska finansiera den föreslagna sociala klimatfonden. EESK konstaterar att de medel som finns tillgängliga för att lösa problemen kommer att vara avhängiga av vad som händer med de förslag som fortfarande behandlas av medlagstiftarna, och menar att kostnaderna för att ta itu med problemen kommer att vara avsevärda och varaktiga. Kommittén ställer sig därmed också frågande till huruvida de tillgängliga medlen kommer att räcka till, även om förslagen om finansiering skulle godkännas utan några större ändringar, med tanke på hur många som berörs och hur mycket tid som krävs för den tänkta omställningen.

3.5 Samtidigt som den ökade takten och den höga ambitionsnivån när det gäller att minska koldioxidutsläppen tillsammans med det minskade antalet utsläppsrätter för växthusgaser kommer att medföra miljömässiga fördelar kommer detta att innebära högre kostnader för alla sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet. Även om kostnadseffekterna kommer att minskas genom gratis utsläppsrätter, och för vissa sektorer genom gränsjusteringsmekanismen för koldioxid, kommer dessa åtgärder inte att gälla alla sektorer som använder energi i olika processer och som kommer att utsättas för konkurrens från tredjeländer på den inre marknaden. Vidare kommer åtgärderna inte att skydda företag i EU från en konkurrensnackdel på utländska marknader till följd av den höjda kostnadsnivån.

3.6 EESK påpekar också att vi ännu inte vet om utsläppsfria produkter kommer att bli tillräckligt attraktiva för att kompensera för den kostnadsskillnad som följer av utsläppshandelssystemet och om åtgärder med kostnadseffekter som motsvarar dem hos utsläppshandelssystemet kommer att bli vanliga på världsmarknaderna. Om så inte blir fallet kan de europeiska företagens konkurrenskraft på världsmarknaderna komma att bli ett problem.

Detta väcker frågan om huruvida produkter eller tjänster som exporteras till tredjeländer bör undantas från utsläppshandelssystemet, eller om andra stödåtgärder bör övervägas. Det är tveksamt om innovationsstöd, som tycks vara den enda stödåtgärd som är förenlig med WTO:s ramverk, är tillräckligt för att lösa ett eventuellt konkurrenskraftsproblem.

3.7 Ytterligare en fråga är huruvida den höjda kostnadsnivån som följer av ändringarna av utsläppshandelssystemet kan få negativa effekter på utsikterna till återhämtning från covid-19-krisen. EESK frågar sig om risken för detta har beaktats tillräckligt.

3.8 Kommittén är positiv till att det i förslaget om utsläppshandelssystemet föreskrivs att intäkterna från systemet ska användas på olika sätt – genom kommissionens egna medel eller i enlighet med bestämmelserna om medlemsstaternas användning av intäkter – för att främja hållbarhet, inbegripet de sociala effekterna av omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle.

3.9 EESK vill understryka att kommentarerna ovan inte bör ses som ett ifrågasättande av det akuta behovet av åtgärder för att mildra utsläppens negativa effekter på klimatet, utan som en varning för att negativa effekter, såväl sociala som konkurrensmässiga, kan uppstå om man inte tar upp och löser frågor såsom dem som lyfts fram ovan.

Utvidgningen till sjötransporter

3.10 EESK välkomnar att alla fartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i EU kommer att omfattas av samma regler. Dock kan kostnaderna för fartygsägare eller fartygsoperatörer i EU som på annat sätt omfattas av utsläppshandelssystemet vara högre än för konkurrenter utanför EU, vilka dessutom ibland minskar sina kostnader genom social dumpning. EU måste fästa större uppmärksamhet vid effekterna av minskad konkurrenskraft för EU:s handelssjöfart.

3.11 Man måste även beakta att sjötransporter hör till de sektorer där det är särskilt svårt och kostsamt att minska koldioxidutsläppen, och att införlivandet av sjötransporter därmed skulle kunna leda till en allmän prishöjning i fråga om utsläppsrätter, vilket skulle få återverkningar på konkurrenskraften hos de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet i stort.

3.12 Enligt förslaget om utsläppshandelssystemet är handeln med utsläppsätter inom sjöfartssektorn begränsad till fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 bruttoton, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757⁽⁵⁾ om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Detta skulle kunna skapa oönskade effekter i form av att fler nya fartyg på under 5 000 ton byggs eller att fartyg byggs om för att inte överstiga gränsen på 5 000 bruttoton. En rimlig lösning skulle vara att avsevärt sänka tröskelvärdet och att göra utsläppshandelssystemet tillämpligt på – till exempel – fartyg på över 400 bruttoton. Ytterligare en lösning skulle kunna vara att anpassa övervakningsskyldigheten i enlighet med detta.

3.13 EESK stöder i princip förslaget att utvidga utsläppshandelssystemets tillämpningsområde till att omfatta tredjeländers fartyg och resor från och till tredjeländers hamnar, men vill samtidigt uppmärksamma det pågående arbetet inom IMO med att hitta en global lösning för sjötransporternas utsläpp. EU uppmanas att aktivt verka för en lösning inom IMO.

Utvidgningen till byggnader och vägtransporter genom ett parallellt system

3.14 Valet att införa ett parallellt system med bränsledistributörer som handelsaktörer innebär att den största effekten för byggnadsansvariga, transportföretag eller personbilsägare kommer att ta sig uttryck i en prissignal, i den mån bränsledistributörerna låter handelskostnaderna påverka bränslepriset. Om så blir fallet kan effekterna komma att bli betydande för både hushållen/konsumenterna och företagen.

3.15 Vad gäller utvidgningen till vägtransporter noterar EESK att beslutet att vidta denna åtgärd fattades trots den privata sektorns, fackföreningars och icke-statliga organisationers skepsis. Denna skepsis verkar ha vägt lätt jämfört med synpunkter från medborgarna och den akademiska världen. Eftersom lagstiftning är en politisk process med effekter på samhället anser EESK att det är a och o att man vid beslutsfattandet tittar på de breda effekterna på samhället, inklusive ekonomin och sysselsättningen.

3.16 Effekterna riskerar att bli särskilt påtagliga för hushåll som av ekonomiska eller andra skäl inte kan välja ett elfordon eller ett alternativbränslefordon och för tunga transporter där det ännu inte finns några verkliga alternativ till fossila bränslen, vilket i synnerhet gäller transporter över långa avstånd.

3.17 När efterfrågan ökar kommer priserna på alternativa bränslen sannolikt också att gå upp, särskilt med tanke på den strikta lagstiftningen om förnybara bränslen, som begränsar tillgången och leder till högre kostnader.

3.18 En viktig aspekt av utsläppshandelssystemet, som också är ett väsentligt mervärde, tycks vara att aktörerna i de berörda sektorerna uppmuntras att vidta åtgärder för att minska de bördor som systemet innebär genom att ändra sitt beteende eller utvecklas på olika sätt. Eftersom de aktörer som omfattas av utsläppshandelssystemet i detta fall inte är de faktiska aktörerna i de berörda sektorerna, dvs. vägtransporter och fastighetsförvaltning, utan bränsledistributörer, är möjligheterna för aktörerna inom dessa sektorer att påverka sin situation mycket begränsade och i många fall obefintliga. Det som införs är en prissignal med effekter som liknar dem hos exempelvis en skatthöjning. Det mervärde som utsläppshandelssystemet vanligtvis har saknas därmed till stor del.

Beröringspunkter mellan utsläppshandelssystemet för sjötransporter, byggnader och vägtransporter och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 om ansvarsfördelning⁽⁶⁾

3.19 EESK noterar att inhemsk sjöfart, byggnader och vägtransporter även fortsättningsvis kommer att omfattas av förordningen om ansvarsfördelning och att dessa sektorer även omfattas av andra nya föreskrifter i anslutning till 55 %-paketet, bland annat förslagen till direktivet om energieffektivitet⁽⁷⁾, direktivet om förnybar energi⁽⁸⁾ och utsläppsföreskrifterna för motorfordon. Det verkar innebära att de utsläppsnivåer som är ett resultat av utsläppshandelssystemet inom dessa sektorer kommer att räknas till medlemsstaternas ansträngningar att uppfylla sina skyldigheter enligt denna förordning. Det verkar också innebära att medlemsstaterna behåller sin regleringskapacitet när det gäller att ålägga

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 av den 29 april 2015 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG (EUT L 123, 19.5.2015, s. 55).

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 156, 19.6.2018, s. 26).

⁽⁷⁾ COM(2021) 558 final

⁽⁸⁾ COM(2021) 557 final

dessa sektorer ytterligare skyldigheter för att hjälpa dem att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen, samtidigt som dess bestämmelser om flexibilitet och rättvisa gäller. Kommittén framhåller därför vikten av att kommissionen och medlemsstaterna hanterar beröringspunkterna mellan de olika systemen på ett smidigt och öppet sätt.

Förslaget om marknadsstabilitet

3.20 EESK noterar att beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter justeras så att reserven för marknadsstabilitet också ska kunna omfatta luftfarts- och sjöfartssektorerna och att den så kallade intagsnivån ändras för att skapa viss flexibilitet genom en buffertreserv för marknadsstabilitet.

3.21 Kommittén välkomnar likaså inrättandet av själva reserven för marknadsstabilitet, som även omfattar utsläppshandel i fråga om vägtransporter och byggnader.

3.22 EESK ser positivt på ändringarna av Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814⁽⁹⁾ om reserven för marknadsstabilitet och avsikten att beakta behoven hos luftfarten och sjötransporter liksom hos byggnader och vägtransporter. Vi stöder målet att öka förutsebarheten och stabiliteten avseende tillgången på utsläppsrätter. Kommittén välkomnar även förslaget att förlänga fördubblingen av procentsatser och utsläppsrätter, så att tillräckligt många utsläppsrätter kan placeras i reserven för marknadsstabilitet.

Bryssel den 8 december 2021.

Christa SCHWENG
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG (EUT L 264, 9.10.2015, s. 1).