

U 61/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om att inrätta en social klimatfond

Statsrådets skrivelse till riksdagen i enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juli 2021 om att inrätta en social klimatfond (COM(2021) 568 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 oktober 2021

Miljö- och klimatminister Krista Mikkonen

Specialsakkunnig Elina Vaara

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
12.10.2021

EU/2021/0818

**KOMMISSIONENS FÖRSLAG (COM(2021) 568 FINAL) OM ATT INRÄTTA EN
SOCIAL KLIMATFOND**

1 Bakgrund

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen 55 %-lagstiftningspaketet i syfte att uppnå det i EU:s klimatlag ((EU) 2021/1119) fastställda målet om att minska EU:s växthusgasutsläpp med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet på unionsnivå senast 2050.

Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen fram ett förslag om ändring av utsläppshandelsdirektivet (COM(2021) 551 final). Avsikten med förslaget är att skärpa EU:s utsläppshandel och utvidga systemet med utsläppshandel till nya sektorer. Kommissionen föreslår att det vid sidan av det befintliga systemet med utsläppshandel införs ett separat utsläppshandelssystem för fossila bränslen i byggnader och vägtransporter (nedan ”nya utsläppshandeln”). Förslaget om den nya utsläppshandeln ingår i förslaget till ändring av utsläppshandelsdirektivet (COM(2021) 551 final). Enligt förslaget ska växthusgasutsläppen från transporter och uppvärmning av byggnader som inte för närvarande omfattas av utsläppshandeln fortsatt omfattas av den icke-handlande så kallade ansvarsfördelningssektorn. Som en del av 55 %-lagstiftningspaketet har kommissionen också föreslagit ändring av den gällande ansvarsfördelningsförordningen ((EU) 2018/842) och skärpning av medlemsstaternas utsläppsminskningsskyldigheter (COM(2021) 555 final).

Kommissionen föreslår att det inrättas ett nytt system för utsläppshandel som skulle omfatta vägtransporter och uppvärmning av byggnader och riktas in på bränsledistributörerna och gälla fossila bränslen i byggnader och vägtransporter. Avseende byggnader skulle den nya utsläppshandeln gälla främst fossila bränslen i uppvärmningen av enskilda byggnader, eftersom den befintliga utsläppshandeln redan omfattar största delen av utsläppen från fjärrvärme och utsläppen från el som används för uppvärmning och till övriga ändamål i byggnader. Enligt kommissionens förslag ska det nya systemet för utsläppshandel också omfatta centraliserad produktion av värme för service- eller bostadsbyggnader, som inte omfattas av den nuvarande utsläppshandeln.

Enligt kommissionens förslag ska de aktörer som omfattas av systemet för utsläppshandel för vägtransporter och byggnader från och med ingången av 2025 ha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser och den egentliga auktioneringen av utsläppsrätter ska inledas 2026. Genom den nya utsläppshandeln fastställs ett pris för vägtransporter och uppvärmning av byggnader, vilket enligt kommissionens konsekvensbedömning stimulera investeringar, stärker konkurrenskraften och främja innovation på medellång och lång sikt. Prissättning av utsläppen skulle visserligen orsaka kostnader vars effekter indirekt och direkt påverkar utsatta hushåll, vägtransportanvändare och mikroföretag.

I syfte att mildra den ojämna fördelningen av den utvidgade utsläppshandelns negativa konsekvenser och stärka social rättvisa har kommissionen lagt fram ett förslag (COM(2021) 568 final) om att inrätta en social klimatfond (Social Climate Fund, nedan ”fonden”).

2 Syfte med kommissionens förslag

Enligt artikel 1 i den föreslagna förordningen ska den sociala klimatfonden mildra det nya utsläppshandelssystemets negativa konsekvenser för särskilt utsatta hushåll, mikroföretag och transportanvändare.

Fonden ska uppgå till 72,2 miljarder euro. Den inrättas för perioden 2025–2032 och är fördelad på två fleråriga budgetramar. I enlighet med kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet ska en del av auktionsintäkterna från den nya utsläppshandeln för vägtransporter och uppvärmning av byggnader ska tillföras EU:s egna medel från och med 2026. Fondens finansiella ram ska motsvara 25 procent av de förväntade intäkterna från den föreslagna utsläppshandeln för vägtransporter och uppvärmning av byggnader. Fonden ska dock inleda sin verksamhet 2025, innan den nya utsläppshandeln inleds.

De nya egna medlen förutsätter ändring av EU:s egnamedelsbeslut. Även förordningen om den fleråriga budgetramen bör ändras för att ta hänsyn till det ökade finansieringsbehovet på 23,7 miljarder euro under innevarande budgetramperiod. Kommissionen torde lägga fram ett förslag till ändring av regleringen hösten 2021.

Bidragen från fonden kan i medlemsstaterna användas för insatser, inklusive tillfälligt inkomststöd och investeringar, som minskar beroendet av fossila bränslen och främjar övergången till utsläppsnål och utsläppsfri transport och uppvärmning av byggnader.

Enligt förslaget kan medlemsstaterna besluta om de ovan nämnda insatserna utifrån sina nationella behov. Från fonden kan beviljas understöd till exempelvis anskaffning av elfordon eller elcyklar, investeringar i energieffektiva anläggningar eller ombyggnad för att öka energieffektiviteten eller ändra uppvärmningssättet i byggnader. Därtill kompletterar fonden de övriga programmen för den gröna omställningen i EU-budgeten.

3 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

3.1 Tillämpningsområde och syfte

Den sociala klimatfonden ska mildra den nya utsläppshandelns negativa konsekvenser för utsatta hushåll, mikroföretag och transportanvändare. För att få tillgång till fonden ska samtliga medlemsstater i enlighet med artikel 3 i förslaget till förordning ta fram sociala klimatplaner (Social Climate Plans). Enligt artikel 14.1 i förslaget ska medlemsstaterna bidra med minst 50 procent av de totala kostnaderna för sina planer.

Enligt artikel 5.3 i förslaget ska fonden stödja endast sådana insatser som inte medför någon betydande skada för något annat klimat- eller miljömål (principen om att inte orsaka någon betydande skada).

Enligt artikel 2 i kommissionens förslag avses med utsatta hushåll sådana som lever i energifattigdom eller hushåll, inklusive hushåll med låg medelinkomst, som i hög grad påverkas av pris effekter när byggnader inkluderas i tillämpningsområdet för utsläppshandeln och saknar medel för att renovera den byggnad de bor i.

Enligt artikel 2 i förslaget avses med utsatta transportanvändare sådana transportanvändare, inklusive hushåll med låg medelinkomst, som i hög grad påverkas av pris effekter när vägtrans-

porter inkluderas i tillämpningsområdet för utsläppshandeln och saknar medel för att köpa utsläppsfria och utsläppssnåla fordon eller för att byta till alternativa hållbara transportsätt, inklusive kollektivtrafik, särskilt på landsbygden och i avlägsna områden.

Med mikroföretag avses ett företag med färre än tio anställda och vars årsomsättning eller årliga balansomsättning inte överstiger två miljoner euro. Enligt artikel 2 i kommissionens förslag till förordning avses med utsatta mikroföretag sådana mikroföretag som i hög grad påverkas av prisseffekter när byggnader inkluderas i tillämpningsområdet för utsläppshandeln och saknar medel för att renovera den byggnad de bor i.

Enligt artikel 25 i förslaget ska kommissionen anta delegerade akter om fastställande av de gemensamma indikatorer som ska användas för rapportering om framstegen samt för övervakning och utvärdering av fonden för att uppnå de mål som anges i artikel 1.

Vid granskningen av den föreslagna förordningen bör man skilja mellan dels de i föreslagna kriterierna för tilldelning av medlen som anger det maximala anslaget per medlemsstat, dels de fokuseringar för verkställandet av finansieringen som styr medlemsstaternas användning av medlen.

3.2 Innehåll i, godkännande av och rapportering om medlemsstatens sociala klimatplan (Social Climate Plan)

Enligt kommissionens förslag ska varje medlemsstat upprätta en social klimatplan som ska innehålla en enhetlig uppsättning åtgärder och investeringar för att hantera koldioxidprissättningens påverkan på utsatta hushåll, utsatta mikroföretag och utsatta transportanvändare. Åtgärderna och investeringarna ska säkerställa uppvärmning, kylning och mobilitet till överkomligt pris, samtidigt som man åtföljer och påskyndar nödvändiga åtgärder för att uppnå unionens klimatmål.

Enlig artiklar 3.2 och 6.1 får planen innehålla direkt inkomststöd till utsatta hushåll och hushåll som är utsatta transportanvändare för att minska direkt påverkan till följd av prishöjningen på fossila bränslen som en konsekvens av utsläppshandeln för byggnader och vägtransporter. De direkta inkomstöverföringarna ska enligt förslaget begränsas till kostnader och påverkan som är en direkt följd av den nya utsläppshandeln.

Enligt artikel 8 i den föreslagna förordningen skulle det också vara möjligt att anvisa finansiellt stöd till offentliga eller privata enheter, om de som slutligen gynnas av åtgärderna och investeringarna är utsatta hushåll, utsatta transportanvändare eller utsatta mikroföretag. I så fall ska medlemsstaterna i sina planer lägga fram på vilket sätt de säkerställer att hela det finansiella stödet överförs till utsatta hushåll, transportanvändare eller mikroföretag.

I planerna kan ingå projekt för att finansiera åtgärder och investeringar för att öka energieffektiviteten eller för transporter med låga eller inga utsläpp, genomföra åtgärder för att öka energieffektiviteten, renovering av byggnader eller utfasning av fossila bränslen i uppvärmning och kylning av byggnader, inklusive förnybar energi.

Planerna ska vara förenliga med medlemsstaternas handlingsplaner för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, Europeiska socialfonden+ samt de operativa programmen inom sammanhållningspolitiken, planerna för återhämtning och resiliens, de långsiktiga strategierna för renovering av byggnader, och de uppdaterade integrerade nationella energi- och klimatplanerna. De ska också komplettera de nationella planerna för en rättvis omställning.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 3 i den föreslagna förordningen lämna in sina planer tillsammans med uppdateringen av den integrerade nationella energi- och klimatplanen som avses i förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder. Planerna ska därför lämnas in senast den 31 juni 2024.

Enligt artikel 15 i den föreslagna förordningen ska kommissionen bedöma de sociala klimatplanernas relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet. Enligt artikel 16 i förslaget ska kommissionen, genom en genomförandeakt, fatta beslut om en positiv eller negativ bedömning av en medlemsstats plan inom sex månader. Om kommissionen gör en negativ bedömning av planen ska den berörda medlemsstaten, efter att ha beaktat kommissionens bedömning, lämna in planen på nytt.

I artikel 17 i den föreslagna förordningen föreskrivs om ändring av planerna. Eftersom fonden ska inleda sin verksamhet före den nya utsläppshandeln, är det möjligt att utsläppshandeln påverkar genomförbarheten av de åtgärder som medlemsstaterna lagt fram i sina planer. Därför föreslår kommissionen att varje berörd medlemsstat ska bedöma planernas lämplighet senast den 15 mars 2027. Uppdatering av en medlemsstats plan kan enligt förslaget också vara befogad på grund av andra, objektiva omständigheter. Kommissionen ska bedöma den ändrade planen i enlighet med artikel 15 och anta en ny genomförandeakt om den uppdaterade planen.

I artikel 20 i den föreslagna förordningen föreskrivs om skydd av unionens ekonomiska intressen. Vid genomförandet av fonden ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen och för att säkerställa att användningen av medel i samband med åtgärder och investeringar som stöds av fonden är förenlig med tillämplig unionsrätt och nationell rätt, i synnerhet vad gäller förebyggande, upptäckt och korrigering av bedrägerier, korruption och intressekonflikter.

Därtill ska medlemsstaterna i enlighet med artikel 23 i den föreslagna förordningen vartannat år rapportera om genomförandet av planen i samband med sina integrerade nationella energi- och klimatlägesrapporter (national energy and climate progress report).

3.3 Fondens finansiering och verksamhet

Enligt artikel 9 i den föreslagna förordningen ska anslaget från EU-budgeten till fonden vara 72,2 miljarder euro i löpande priser). Fondens finansiella ram skulle enligt motsvara 25 procent av de förväntade intäkterna från utsläppshandeln för vägtransporter och uppvärmning av byggnader. Fondens verksamhet ska inledas 2025 och avslutas 2032, varigenom den är fördelad på två fleråriga budgetramar.

Under innevarande budgetramperiod 2025–2027 skulle fonden ha en budget på 23,7 miljarder euro. Enligt kommissionens förslag skulle fonden komma att finansieras under rubrik 3 ”Naturresurser och miljö” och underrubrik 9 ”Miljö- och klimatpolitik” i den fleråriga budgetramen. Finansieringsramen skulle fördelas så att anslaget under underrubrik ”Miljö- och klimatpolitik” höjs med 2 176 miljoner euro 2025, 9 132 miljoner euro 2026 och 8 786 miljoner euro 2027 (2018 års priser). För att täcka behovet av 23,7 miljarder euro ytterligare finansiering under innevarande budgetramperiod föreslår kommissionen en höjning av de årliga taken i den gällande budgetramen.

I enlighet med kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet ska en del av auktionsintäkterna från utsläppshandeln för vägtransporter och uppvärmning av byggnader tillföras EU:s egna medel från och med 2026. Medlemsstaterna ska med andra ord uppbära en del av auktionsintäkterna från den nya utsläppshandeln till EU:s budget genom systemet för egna

medel. Dessa nya medel förutsätter ändringar av EU:s egnamefelsbeslut som ska antas enhälligt av rådet och ratificeras av samtliga medlemsstater. Kommissionen har tillsvidare inte lämnat förslag till ändring av besluten om den fleråriga budgetramen och om unionens egna medel. Förslagen kommer sannolikt att läggas fram senare under hösten 2021.

Åren 2028–2032 ska fonden finansieras genom den följande fleråriga budgetramen, i den utsträckning medel finns tillgängliga under de årliga taken i budgetramen. Enligt kommissionens förslag ska budgetanslaget för fonden under perioden 2028–2032 vara 48,5 miljarder euro. Kommissionen ska lämna sitt förslag gällande följande ramperiod senast den 1 juli 2025.

Enligt kommissionens förslag ska den nationella medfinansieringen uppgå till minst 50 procent av åtgärderna och investeringarna under fonden. Kommissionen föreslår att det nationella bidraget finansieras med auktionsintäkter från utsläppshandeln som allokeras till medlemsstaterna.

Enligt artikel 19 i den föreslagna förordningen ska anslagen betalas på begäran av medlemsstaten, förutsatt att de överenskomna delmål och mål som anges i den nationella planen enligt kommissionens bedömning har slutförts. Medlemsstaterna får senast den 31 juli lämna in en sådan begäran om utbetalning till kommissionen en eller två gånger per år. Det innebär att medlemsstaterna ersätts retroaktivt för genomförandet av de åtgärder som anges i planerna.

Enligt kommissionens förslag ska fonden upphöra 2032. I enlighet med artikel 24 i den föreslagna förordningen ska kommissionen ge Europaparlamentet och kommissionen en rapport om fondens verksamhet senast den 1 juli 2028, och före utgången av 2033 ska kommissionen lägga fram en efterhandsutvärderingsrapport för Europaparlamentet och rådet.

3.4 Fastställande av högsta anslaget per medlemsstat

Enligt kommissionens förslag ska det högsta anslaget per medlemsstat beräknas enligt följande kriterier:

- 1) Befolkning som riskerar att drabbas av fattigdom i landsbygdsområden 2019.
- 2) De totala koldioxidutsläppen från hushållens bränsleförbränning (i genomsnitt 2016–2018).
- 3) Procentandelen hushåll som riskerar att drabbas av energifattigdom och som ligger efter med betalningar för hushållsräkningar 2019.
- 4) Medlemsstatens totala befolkning 2019.
- 5) Medlemsstatens BNI per capita mätt i köpkraftsstandard 2019.
- 6) Referensutsläppen i genomsnitt 2016–2018 för de sektorer som omfattas av den nya utsläppshandeln.

De ovan nämnda kriterierna justeras och multipliceras enligt formeln i bilaga I till den föreslagna förordningen. De med formeln framräknade andelarna och beloppen för varje medlemsstats högsta anslag redovisas i bilaga II till den föreslagna förordningen.

Enligt förslaget är Finlands högsta anslag från fonden 387 miljoner euro, eller 0,54 procent av den totala fondvolymen. De största mottagarna är Polen (17,6 %; 12,7 md euro), Frankrike

(11,2 %; 8,1 md euro), Italien (10,81 %; 7,8 md euro) och Spanien (10,53 %; 7,6 md euro). Sveriges andel (0,62 %; 0,445 md euro) är något större än Finlands, och Danmarks andel (0,50 %; 0,361 md euro) är nästan lika stor som Finlands.

Tilldelningen riktas i kommissionens förslag framför allt till medlemsstater där inkomstnivån ligger under genomsnittet. Eftersom Finland hör till medlemsstaterna med hög medelinkomst, är Finlands andel liten. Den högre inkomstnivån avspeglas också som relativt liten fattigdom bland befolkningen på landsbygden. Till exempel vid en jämförelse av de högsta anslagen per capita är det högsta anslaget till Finland ungefär hälften av det högsta anslaget per capita till Frankrike. De kriterier som kommissionen föreslagit och de tillämpliga prioriteringarna av dem är föremål för fortsatt granskning och kräver ytterligare utredningar.

4 Förslagets rättsliga grund och relation till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

4.1 Förslagets rättsliga grund

Kommissionen föreslår att förslaget grundas på artiklarna 91.1 d (transporter), 192.1 (miljö) och 194.1 c (energi) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Den föreslagna förordningen bidrar till uppnåendet av målen för unionens miljöpolitik enligt artikel 191.1 i FEUF. Dessa mål omfattar bland annat att bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet, att skydda människors hälsa, samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

I artikel 194.1 c i FEUF fastställs att det inom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön ska vara målet för unionens politik på energiområdet att i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. Syftet med kommissionens förslag är att mildra de negativa konsekvenserna särskilt för hushållen och sådana företag som sysselsätter färre än tio personer (mikroföretag) genom att främja deras energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. Därmed bidrar kommissionens förslag till uppnåendet av målen för unionens politik på energiområdet enligt artikel 194.1 c i FEUF.

Dessutom syftar kommissionens förslag till att sänka de kostnader som orsakas utsatta vägtransportanvändare. Genom fonden främjas sådana hushålls tillgång till exempelvis fordon med låga eller inga utsläpp. Därför ingår också den gemensamma transportpolitiken i enlighet med artikel 91.1 d i den rättsliga grunden för förslaget.

Den rättsliga grunden är enhetlig. Enligt den ska förslaget antas med kvalificerad majoritet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är de rättsliga grunderna för inrättandet av fonden ändamålsenliga. Statsrådet anser att de föreslagna rättsliga grunderna i sig möjliggör inrättandet av en fond som ska bidra till uppnåendet av unionens klimatmål, främja omställningen till klimatneutralitet och minska beroendet av fossila bränslen och som beviljar medlemsstaterna ekonomiskt bidrag som kompletterar deras egna insatser för finansiering av åtgärder och investeringar inom bland annat följande områden: energieffektivitet, renovering av byggnader, minskning av växthusgasutsläpp samt utsläppsfri och utsläppssnål mobilitet och utsläppsfria och utsläppssnåla transporter. Vid den fortsatta behandlingen krävs dock separat juridisk bedömning av om de föreslagna rättsliga grunderna även möjliggör kompensering av det tillfälliga direkta inkomststödet till utsatta

hushåll och transportanvändare i medlemsstaterna, som föreskrivs i artikel 3.2 och 6.1 i den föreslagna förordningen.

4.2 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Om proportionalitetsprincipen föreskrivs i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Enligt den får innehållet i och omfattningen av EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i Europeiska unionens fördrag. Kommissionen anser att fonden överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Det är enligt kommissionen nödvändigt att finansiera fonden från unionens budget eftersom målen för fonden är sådana att de inte kan uppnås av medlemsstaterna på egen hand. Enligt kommissionen allokeras andelarna i fonden med hänsyn till medlemsstaternas nationella enskildheter, och det är fortsatt möjligt för medlemsstaterna att genomföra nationella åtgärder utöver de som finansieras från fonden. Medlemsstaterna får också rikta in åtgärder enligt eget övervägande inom ramen för förordningen.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i FEU tillämpas enbart på områden där unionen och medlemsstaterna delar befogenheter med varandra. Förslaget gäller ett sådant område. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom klimatförändringarna är ett gränsöverskridande problem som inte kan lösas genom enbart nationella eller lokala åtgärder. Genom samordnade EU-åtgärder kan nationella och lokala åtgärder effektivt kompletteras och stärkas och klimatinsatserna förbättras.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen bedömer och godkänner medlemsstaternas planer genom att anta genomförandeakter i enlighet med artikel 16 och 17.

Kommissionen föreslår att den ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 23. De delegerade akterna gäller fastställandet av de gemensamma indikatorer som ska användas för rapportering om framstegen och för övervakning och utvärdering av genomförandet av medlemsstaternas planer. Enligt kommissionens förslag skulle medlemsstaterna inte rösta om de delegerade akterna medan dessa utarbetas. Under utarbetningsskedet ska kommissionen dock samråda om de delegerade akterna med sakkunniga som utsetts av varje medlemsstat. Europaparlamentet eller rådet kan återkalla delegeringen och en akt börjar inte gälla om Europaparlamentet eller rådet invänder mot den.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftning och internationella avtal

Europaparlamentets och rådets förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och genomförs inte separat i nationell lagstiftning. Gällande lagstiftning står utifrån en preliminär bedömning inte i strid med den föreslagna förordningen, och något omedelbart behov att ändra lagstiftningen föreligger därför inte.

Förordningsförslaget strider inte heller mot internationella avtal. Förslaget till förordning anses ha positiva konsekvenser för arbetet med att uppnå de internationella klimatmålen samt för tillgodegående av åtaganden enligt internationella konventioner om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

5.2 Konsekvenser för ekonomin och marknaden

Kommissionen har inte gjort någon separat bedömning av förslaget konsekvenser, utan de har bedömts i samband med konsekvensbedömningen för utvidgningen av utsläppshandeln.

Enligt kommissionens bedömning kommer unionens mål att minska utsläppen med minst 55 procent från 1990 års nivåer senast 2030 att medföra en kostnadsökning för hushållen med i genomsnitt 0,7–0,8 procentenheter. Boendekostnaderna kommer att öka med i genomsnitt 0,4–0,7 procentenheter. Konsekvenserna varierar mellan medlemsstaterna, men enligt kommissionens konsekvensbedömning kommer de medlemsstater vars BNP per capita ligger under EU-genomsnittet att känna av konsekvenserna mer än inom unionen i genomsnitt.

Enligt förslaget är Finlands högsta anslag från fonden 387 miljoner euro, eller 0,54 procent av den totala fondvolymen. De största mottagarna är Polen (17,6 %; 12,7 md euro), Frankrike (11,2 %; 8,1 md euro), Italien (10,81 %; 7,8 md euro) och Spanien (10,53 %; 7,6 md euro). Sveriges andel (0,62 %; 0,445 md euro) är något större än Finlands, och Danmarks andel (0,50 %; 0,361 md euro) är nästan lika stor som Finlands.

Finlands högsta anslag från fonden är enligt förslaget litet (0,54 %) jämfört med Finlands genomsnittliga bidrag (ca 1,7 %) under innevarande ramperiod. Beloppet av tilldelningen till Finland av den totala fondvolymen på 387 miljoner euro är 72,2 miljarder euro, medan Finlands bidrag skulle enligt en grov uppskattning uppgå till 1 230 miljoner euro enligt det gällande egnamedelssystemet. Det innebär att Finlands nettobidrag är cirka 840 miljoner euro.

Utöver det ovan nämnda höjningstrycket på de nationella bidragen krävs för fonden enligt kommissionens förslag även nationell medfinansiering på 50 procent. Enligt kommissionens förslag skulle denna finansieringsandel täckas med de auktionsintäkter som allokeras till medlemsstaterna. Även i detta fall är det fråga om en tilläggsutgift i de nationella budgetarna.

5.3 Sociala konsekvenser

5.3.1 Energifattigdom i Finland

Energifattigdom i Finland definierades för första gången i en rapport som publicerades 2013. Enligt rapporten påverkas ett litet antal finländska hushåll av energifattigdom som en del av fattigdom i allmänhet.

Den uppföljande rapporten 2015 kopplade samman energifattigdom och förbättrandet av bostadens energieffektivitet. I rapporten definierades energifattigdom som svårigheter att tillgodose eller godta sina grundläggande behov på grund av energikostnader. Enligt studien, som fokuserade endast på ägarbostäder, finns det i Finland 60 000–100 000 hushåll som befinner sig i riskzonen för energifattigdom. Till dem hör framför allt låginkomsttagare som bor i orenoverade flervåningshus som byggts på 1960- och 1970-talen. I Finland är energifattigdom visserligen sällsynt, eftersom systemet med socialskydd och ekonomiskt stöd i praktiken mildrar dess effekter. Enligt rapporten kan risken för energifattigdom minskas genom nya finansieringsformer,

som instrument där investeringskostnader betalas genom energibesparingar och med lån med statsborgen.¹

Utredningen *Assist – Support Network for Household Energy Savings 2018* genomfördes av VaasaETT i projektet Assist2gether. Enligt Assist-rapporten har Finland redan ett mycket omfattande system för socialt skydd som tryggar minimiutkomsten. Trots att stöden inte riktas specifikt på energifattigdom, kan sådana stöd som minskar boendekostnaderna eller är avsedda för grundläggande behov, som energikostnader, tolkas som stöd som motarbetar energifattigdom.

5.3.2 Utsatta hushåll, transportanvändare och mikroföretag i Finland

I ett bredare perspektiv handlar motarbetande av energifattigdom om socialpolitik i allmänhet. Problem som hänför sig till energifattigdom löses huvudsakligen genom socialstödsprogram för att säkerställa att hushållen har tillräcklig hög inomhustemperatur och tillgång till el. I Finland skyddas konsumenten bland annat genom bestämmelserna i 103 § i elmarknadslagen (558/2013) som förbjuder energibolagen att avbryta eldistributionen, särskilt under vintern. Hushållsavdraget är också ett understöd som indirekt mildrar energifattigdom, genom att hushåll där någon har fyllt 65 år kan ansöka om understöd för renovering av bostaden, inklusive förbättring av energieffektiviteten och byte av uppvärmningssätt. Dessutom kan såväl privatpersoner som husbolag ansöka om energiunderstöd för förbättring av bostäders energieffektivitet. Ägare av enfamiljshus som är bebodda året runt har också kunnat få understöd för byta ut oljeeldningen.

I Finland finns inget stort antal energifattiga hushåll. Enligt beräkningar från 2018 kunde 7,7 procent inte betala sin energifaktura och 1,7 % kunde inte hålla tillräcklig temperatur i hemmet.² Enligt Statistikcentralen har dessutom uppskattningsvis 3 000 hushåll i enfamiljshus fått separat stöd för uppvärmningen, utöver utkomststödet. Dessutom är hushållens energikostnader för det mesta överkomliga i Finland: enligt Statistikcentralen utgjorde energikostnaderna (el och uppvärmning) 4–5 procent av hushållens totala kostnader åren 2001, 2006, 2021 och 2016. Hushåll med över 64-åringar hade 1–2 procent högre kostnader. Trots att siffrorna är små och energikostnaderna allmänt taget är överkomliga i Finland, kan det vara besvärligt att genomföra energirenoveringar av byggnader bland annat på grund av svårigheten att få fram säkerheter, i synnerhet i områden på tillbakagång.

I fråga om uppvärmning av byggnader skulle den nya utsläppshandelns negativa konsekvenser för utsatta grupper i Finland påverka främst hushåll och mikroföretag som har oljeeldning. Största delen av uppvärmningen i Finland sker genom fjärrvärme och omfattas redan av systemet med utsläppshandel. I Finland används oljeeldning enligt uppskattningar för närvarande i cirka 133 000 enfamiljshus, 5 000 byggnader som ägs av kommuner samt i några tiotusen andra byggnader. Andra fossila bränslen, som gas eller torv, används endast i liten utsträckning för uppvärmning. I Finland finns uppskattningsvis cirka 6 000 byggnader med gaseldning.

Det finns inga beräkningar på antalet utsatta trafikanvändare i Finland, men däremot finns det forskning kring trafikfattigdom. Trafikfattigdom kan avse att människor inte har möjligheter att med måttlig ansträngning, skäligen kostnader och inom en rimlig tid ta sig till de platser där de

¹ Runsten, S., Berninger, K., Heljo, J., Sorvali, J., Kasanen, P., Vihola, J., och Uotila, U. (2015) Pienituloisen omistusasujan energiaköyhyys. (Energifattigdom bland bostadsägare med låga inkomster.) Miljöministeriets rapporter 6/2015.

² Member State Reports on Energy Poverty 2019. Publications Office of the European Union, 2020.

kan tillgodose sina dagliga behov. I likhet med energifattigdom mildras också trafikfattigdom på många olika sätt i Finland. Till exempel utkomststöd är ett ekonomiskt understöd för mobilitet, och det är möjligt att få transporttjänster med stöd av sjukförsäkringslagen, socialvårdslagen och lagen om service och stöd på grund av handikapp. Dessutom ordnar kommunerna skolskjutsar och kollektivtrafik, kostnader för arbetsresor kan dras av i beskattningen och transportsystemet planeras så att det tar hänsyn till bland annat personer med funktionshinder.³

I Finland finns 271 672 mikroföretag, vilket motsvarar uppskattningsvis 93 procent av samtliga företag. Tillsammans sysselsätter mikroföretagen 20,2 procent av arbetskraften, och 68 av företagen är ensamföretagare.⁴ Det saknas utredningar av den nya utsläppshandelns negativa konsekvenser för företagen, men det har gjorts analyser av utredningar av företagens klimatåtgärder.

5.4 Miljökonsekvenser

Den föreslagna förordningen syftar till att stödja utsatta hushåll, transportanvändare och mikroföretag. Den har därmed inga direkta miljökonsekvenser, utan konsekvenserna uppkommer då medlemsstaterna verkställer sina planer. I Finland fastställs åtgärder för att minska utsläppen från transporter och byggnader delvis i den klimatpolitiska planen på medellång sikt, i enlighet med 9 § i klimatlagen (609/2015).

Genomförandet kan ha betydande konsekvenser för miljön, och över lag bidrar den föreslagna förordningen till uppnåendet av såväl målet att minska växthusgasutsläppen med minst 55 procent senast 2030 som unionens klimatneutralitetsmål. Förslaget främjar också uppnåendet av de nationella utsläppsminskningarna och framför allt genomförandet av den klimatpolitiska planen på medellång sikt.

Dessutom ger omställningen till lösningar med låga utsläpp bättre luftkvalitet och därmed positiva hälsoeffekter. Enligt kommissionens konsekvensbedömning avseende 55 %-paketet leder utsläppsminskning också indirekt till en minskning av potentiella hälso- och sjukvårdskostnader.

5.5 Administrativa konsekvenser

Förslaget till förordning och i synnerhet dess genomförande har administrativa konsekvenser. Administrativa konsekvenser uppstår bland annat till följd av de nationella planerna, som krävs enligt kommissionens förslag. Konsekvenserna torde bero på om tonvikten i de insatser som stöds från fonden ligger på investeringar eller direkta inkomstöverföringar, samt på vilka mottagarna är (med andra ord om understödet från fonden allokeras direkt eller indirekt till utsatta hushåll, mikroföretag och transportanvändare).

5.6 Jämförelse med andra EU-program

Fonden för en rättvis omställning (Just Transition Fund, nedan ”FRO”) är en ny unionsfond för programperioden 2021–2027. FRO bidrar till genomförandet av EU:s gröna giv (Green Deal) med vilken unionen vill uppnå sitt mål att alla länder ska vara klimatneutrala senast 2050. FRO

³ Tiikkaja, H., Pöllänen, M., Liimatainen H. (2018) Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävyyteen. (Transportfattigdom i Finland – synpunkter på socialt hållbara transporter.) Tammerfors tekniska universitet. Trafikforskningscentret Verne.

⁴ Statistikcentralens struktur- och bokslutsstatistik över företag 2019.

ska i synnerhet svara på de socioekonomiska utmaningar som hänför sig till omställningen till en koldioxidsnål ekonomi. Fondens syften är att stärka den regionala ekonomin, diversifiera näringsstrukturen, skapa nya affärsmöjligheter och förbättra sysselsättningsmöjligheterna.

Genomförandet av FRO och användningen av medlen fastställs nationellt i regionala omställningsplaner som för närvarande utarbetas i 14 landskap. FRO överlappar inte den nu föreslagna fonden utan kompletterar den, eftersom fonderna inte riktar sig till samma mottagare i Finland.

Finansieringsprogrammet InvestEU ska uppmuntra offentliga och privata investerare att delta i finansierings- och investeringstransaktioner genom att i stället för ekonomiskt stöd tillhandahålla garantier genom unionens budget. Garantimekanismens syfte är att dra till sig privat kapital till investeringar som har en högre riskprofil eller som bidrar till politiska mål men saknar tillräcklig finansiering från marknaden. InvestEU är ett centralt instrument i investeringsprogrammet för den gröna given, avsett att mobilisera finansiering för EU:s gröna och digitala omställning. Minst 30 procent av InvestEU-programmets totala finansieringsram väntas gå till åtgärder som bidrar till EU:s klimatmål.

För den fleråriga budgetramen under innevarande ramperiod har ställts ett allmänt minimimål på 30 procent för klimatåtgärder, och minst 37 procent av EU:s återhämtningsinstrument (750 md euro) ska användas på den gröna given.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Syftet med förslaget är att bidra till att medlemsstaternas förvaltningar stödjer de utsatta gruppernas möjligheter att minska utsläppen utan att äventyra deras rätt till en nödvändig levnadsstandard. Kommissionens förslag till förordning kan därmed anses stödja tillgodoseendet av 22 § i grundlagen.

Kommissionens förslag till förordning tillgodoser också den i 20 § grundlagen (731/1999) föreskrivna grundläggande rättighet i fråga om miljön, enligt vilken var och en bär ansvar för miljön. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Stadgandet inverkar först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70/II). Den föreslagna förordningen kan också stödja individers handlande. Individens delaktighet i ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring.⁵

Fonden möjliggör inriktning av åtgärder inom de utsatta grupperna genom positiv särbehandling. Därmed tillgodoser förslaget bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen.

Förslaget avser utsatta transportanvändare och hushåll som särskilt påverkas av prishöjningarna till följd av utvidgningen av utsläppshandeln till vägtransporter och byggnader och som saknar möjlighet att köpa fordon med låga eller inga utsläpp, byta till något annat transportmedel eller genomföra energireoveringar.

I kommissionens förslag nämns kvinnor som en särskilt utsatt grupp som kan särskilt påverkas av utvidgningen av utsläppshandeln.

⁵ GrUU 32/2010 rd, s. 8/II, RP 309/1993rd, s. 70.

Förslaget till förordning kan också anses ha positiva konsekvenser för tillgodoseendet av målen i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991). Kommissionens förslag till förordning stödjer dessutom princip 1 om utbildning och livslångt lärande och princip 20 om väsentliga tjänster i den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

7 Ålands behörighet

Om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland föreskrivs i 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Ärendet hänför sig till statsfinanserna och hör därmed i enlighet med 27 § i självstyrelselagen till rikets behörighet. Landskapet Åland utformar egna program som det själv förvaltar.

I enlighet med 59 b § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland kommer det ansvariga ministeriet att under det eventuella programarbetet förhandla med landskapsregeringen om landskapets andel av Finlands tilldelning från fonden och om allokeringen till landskapsregeringen.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse har beretts vid miljöministeriet i samarbete med kommunikationsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och statsrådets kansli.

Kommissionens förslag presenterades den 11 augusti 2021 på ett gemensamt sammanträde för de utvidgade sammansättningarna i sektionerna Miljö (EU 23), Jordbruk (EU 18), Skog (EU 14), Transport (EU 22), Energi (EU 21) och Budget (EU 34). Utkastet till U-skrivelse var på remiss genom skriftligt förfarande inom miljösektionen (EU 23) 25–26 augusti 2021. Sammanlagt inkom fyra yttranden och de framförda synpunkterna har om möjligt beaktats vid det fortsatta utarbetandet av skrivelsen.

EU-ministerutskottet behandlade förslaget den 15 oktober 2021.

Förslagen behandlades i statsrådets finansutskott den 21 oktober 2021.

Vid behandlingen av förslaget i rådet har en ad hoc-arbetsgrupp inrättats under rådets miljöarbetsgrupp. Behandlingen i ad hoc-arbetsgruppen inleddes den 15 september 2021. Det finns ännu inga uppgifter om tidtabellen för behandlingen i Europaparlamentet. EPP:s Esther de Lange har utnämnts till rapportör.

9 Statsrådets ståndpunkt

EU-ministerutskottet yttrade i samband med behandlingen (3.9.2021) av E-skrivelsen gällande kommissionens meddelande om 55 %-paketet att Finland som en del av Europeiska unionen har anslutit sig till Parisavtalet. Målet förutsätter långsiktiga klimatåtgärder så att EU kan nå socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar klimatneutralitet före 2050. Inom ramen för detta mål anser statsrådet det vara viktigt att det övergripande resultatet av förhandlingarna om 55 %-paketet är att klimatmålet på minst 55 procent uppnås 2030 eller till och med överträffas.

Förslagen i lagstiftningspaketet har många tväreffekter, och statsrådet betonar att den övergripande ambitionsnivån för paketet ska upprätthållas.

Enligt statsrådet är det viktigt att förhandlingarna framskrider raskt så att det bereds tillräckligt med tid för genomförandet. Statsrådet betonar samtidigt att 55 %-paketet också styr EU:s omställning till en klimatneutral ekonomi. Omställningen ska genomföras på ett sätt som är socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart, verkningsfullt och kostnadseffektivt med hänsyn till förebyggande av förlusten av biologisk mångfald, digitalisering och rättvis omställning.

Statsrådet utgår i sin bedömning av förslagen från överordnade nationella och europeiska intressen. Utöver klimatkonsekvenserna ska förslagen ta hänsyn till de olika konsekvenserna för bland annat konkurrenskraften, statens inkomster och Finlands bidrag till EU. Därtill är det viktigt att göra en systematisk bedömning av beslutens konsekvenser för medborgarnas väl.

Statsrådet betonar på ett allmänt plan att omställningen till ett klimatneutralt samhälle ska ske på ett socialt och regionalt rättvist sätt. Med tanke på den samhällseliga acceptansen för klimatpolitiken är det nödvändigt att klimatåtgärdernas eventuella negativa fördelningseffekter på inkomstöverföringar kompenseras framför allt för låginkomsttagare och utsatta personer. Statsrådet anser det vara bra att kommissionen fäster avseende vid rättvist genomförande av klimatåtgärderna. Statsrådet förhåller sig dock synnerligen kritiskt till utbetalning av direkta inkomststöd ur EU:s budget och yrkar på att överlappande compensationssystem bör undvikas.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslaget om ett EU-system för utsläppshandel för vägtransporter och uppvärmning av byggnader. Statsrådet har lagt fram sin ståndpunkt till översynen av utsläppshandelsdirektivet i en separat U-skrivelse (U 60/2021 rd).

Däremot är statsrådet inte införstått med kommissionens förslag till en anslutande social klimatfond till det nya utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader och förhåller sig synnerligen kritiskt till det.

Ifall genomförandet av 55 %-paketet eller uppnåendet av en ur Finlands synpunkt tillräckligt ambitiös helhet skulle kräva ytterligare bedömningar i ett senare skede, ställer statsrådet sig tillmötesgående till att granska möjliga alternativ för en lösning som överensstämmer med riksdagens ståndpunkter och Finlands klimatpolitiska mål. Statsrådet anser att de möjliga lösningarna är förknippade med flera aspekter som kräver utredningar och analyser, vilka är möjliga först senare.

Synpunkter på innehållet i kommissionens förslag

Statsrådet förhåller sig kritiskt till att egna medel ur EU-budgeten ska användas för att finansiera en ny social klimatfond. Statsrådet förhåller sig skeptiskt till den föreslagna fondens stora storlek, med hänsyn till de betydande extra satsningarna på klimatåtgärder i både den nyligen fastställda fleråriga budgetramen och återhämtningsinstrumentet. Eventuell omfördelning av delar av dessa extrasatsningar särskilt till den sociala klimatfondens syften kräver ytterligare utredningar. Dessutom förhåller sig statsrådet synnerligen kritiskt till kommissionens utgångspunkt att inrättandet av fonden skulle kräva en omfördelning och betydande ökning av unionens gällande budgetram samt medföra förhandsåtaganden för följande budgetramperiod efter 2028.

Statsrådet förhåller sig synnerligen kritiskt till att det enligt förslaget skulle vara möjligt att finansiera direkta inkomststöd ur EU:s budget, vilket skulle göra EU till en finansiär av direkta sociala förmåner i likhet med medlemsstaterna. Statsrådet anser att det primärt ska vara medlemsstaterna som tillhandahåller grundskyddet som en del av systemen för socialt skydd och socialvård.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är de rättsliga grunderna för inrättandet av fonden ändamålsenliga. Statsrådet anser att de föreslagna rättsliga grunderna i sig möjliggör inrättandet av en fond som ska bidra till uppnåendet av unionens klimatmål, främja omställningen till klimatneutralitet och minska beroendet av fossila bränslen och som beviljar medlemsstaterna ekonomiskt bidrag som kompletterar deras egna insatser för finansiering av åtgärder och investeringar inom bland annat följande områden: energieffektivitet, renovering av byggnader, minskning av växthusgasutsläpp samt utsläppsfri och utsläppssnål mobilitet och utsläppsfria och utsläppssnåla transporter. Vid den fortsatta behandlingen krävs dock separat juridisk bedömning av om de föreslagna rättsliga grunderna även möjliggör kompensering av det tillfälliga direkta inkomststödet till utsatta hushåll och transportanvändare i medlemsstaterna, som föreskrivs i artikel 3.2 och 6.1 i den föreslagna förordningen.

Statsrådet anser att de kriterier för medeltilldelningen som kommissionens föreslår samt prioriteringarna av dem är ofördelaktiga för Finland och delvis oändamålsenliga med tanke på fondens syfte.

Statsrådet anser att rådets roll i godkännandet av de nationella planerna bör stärkas. Statsrådet påpekar att kommissionen enligt den föreslagna förordningen skulle ges befogenhet att anta delegerade akter om att komplettera förordningen. Som en allmän observation konstaterar statsrådet att delegeringarna ska vara noggrant definierade och avgränsade.

Statsrådet förhåller sig positivt till att medlemsstaternas framsteg i fråga om genomförandet av planerna övervakas i samband med uppdateringen av de nationella klimat- och energiplanerna. Det bidrar till att minska den administrativa bördan. Gällande den fortsatta beredningen fäster statsrådet avseende vid de föreslagna åtgärdernas mervärde för unionen, kostnadseffektivitet, sociala och regionala rättvisa och administrativa belastning.

Utveckling av egnamedelssystemet

Statsrådet förhåller sig öppet och konstruktivt till utveckling av EU:s egnamedelssystem, det vill säga intäkterna i budgetramen, även med hänsyn till finansieringen av återhämtningsinstrumentet. Utveckling av EU:s egna medel kan bland annat minska medlemsstaternas bidrag för återbetalning av återhämtningsinstrumentet.

Avseende översyn av EU:s finansiering ser statsrådet det också som viktigt att eventuella reformer återspeglar unionens centrala mål, däribland bekämpning av klimatförändringar.

Utgångspunkten för den fortsatta utvecklingen av EU:s finansieringssystem, inklusive nya egna medel, ska vara att ändringarna i systemet inte medför en oproportionerlig ökning av Finlands betalningar till EU eller på annat sätt medför oskäliga merkostnader för samhällsekonomin och ekonomins aktörer i Finland. De beslut om hänför sig till EU:s finansieringskällor ska även framöver fattas av medlemsstaterna.

Statsrådet gör en samlad bedömning av de budgetära konsekvenserna av förslagen i hela 55 %-paketet och preciserar sin ståndpunkt till dem medan förhandlingarna framskrider. I sista hand fastställs Finlands ståndpunkter till 55 %-paketet med hänsyn till Finlands överordnade intresse.