

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.5.2010  
KOM(2010) 265 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH  
SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**En analys av möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med mer än 20 % och  
en bedömning av riskerna för koldioxidläckage**

{SEK(2010) 650}

## 1. INLEDNING

EU beslutade 2008 att minska sina utsläpp av växthusgaser, vilket visade att EU är berett att ta itu med klimatförändringshotet och att vara en föregångare för omvärlden på detta område. Den överenskomna minskningen med 20 % senast 2020 jämfört med 1990 års nivåer, tillsammans med målet att 20 % av energin ska komma från förnybara källor, var ett avgörande steg för EU:s hållbara utveckling och en tydlig signal till omvärlden att EU är redo att vidta de åtgärder som krävs. EU kommer att uppfylla sina mål enligt Kyotoprotokollet och har sedan tidigare goda resultat inom klimatåtgärder.

Det är emellertid ingen nyhet att det inte räcker med EU-åtgärder för att bekämpa klimatförändringen. EU:s 20-procentiga minskning är inte tillräcklig för att klara målet att hålla den globala temperaturökningen under 2 °C jämfört med förindustriella nivåer. Alla länder måste vidta ytterligare åtgärder – bland annat måste industriländerna minska sina utsläpp med 80–95 % till 2050. EU:s mål om en 20-procentig minskning senast 2020 är bara ett första steg i denna riktning.

Därför kompletterade EU sitt åtagande på 20 % med ett 30-procentigt åtagande som en del av en global insats<sup>1</sup>, och detta gäller fortfarande.

Sedan denna EU-politik fastställdes har omständigheterna förändrats i snabb takt, främst genom den svåra ekonomiska krisen, som innebär stora svårigheter för företag och samhällen i hela Europa och för de offentliga finanserna. Samtidigt har krisen visat att Europa har stora möjligheter att bygga upp ett resurseffektivt samhälle.

Vid toppmötet i Köpenhamn lyckades man inte uppnå målet om ett fullständigt och bindande internationellt avtal för att bekämpa klimatförändringen. Ett positivt resultat var dock att de länder som står för cirka 80 % av dagens utsläpp gjorde utfästelser om att minska sina utsläpp, vilket dock inte räcker för att nå tvågradersmålet. Det är nödvändigt att integrera Köpenhamnsöverenskommelsen i de pågående förhandlingarna inom FN:s klimatkonvention. Behovet av handling är dock fortfarande lika angeläget.

Syftet med det här meddelandet är inte att besluta att införa 30-procentsmålet i dag, eftersom det är tydligt att villkoren inte är uppfyllda. För att möjliggöra en mer välinformerad debatt om följderna av de olika ambitionsnivåerna, innehåller meddelandet resultatet av analysen av vad 20- och 30-procentsmålen innebär sett från dagens perspektiv. Även frågan om koldioxidläckage tas upp, i enlighet med kravet i direktivet om utsläppshandel<sup>2</sup> att lägga fram en analys grundad på resultaten av Köpenhamnskonferensen senast i juni 2010. Meddelandet åtföljs av en mer detaljerad teknisk analys av dessa frågor i olika arbetsdokument.

---

<sup>1</sup> I december 2008 bekräftade Europeiska rådet ”Europeiska unionens åtagande att höja denna procentsats till 30 % inom ramen för ett övergripande, ambitiöst och globalt avtal i Köpenhamn om klimatförändringen för tiden efter 2012, förutsatt att övriga i-länder åtar sig att uppnå jämförbara utsläppsminskningar och att ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer kommer med bidrag som är anpassade till deras respektive ansvar och resurser”.

<sup>2</sup> Direktiv 2009/29/EG.

## 2. 20-PROCENTSÅMÅLET I DAG

För att kunna bedöma 30-procentsmålet måste man först analysera vad 20-procentsmålet innebär i dag. Den ekonomiska krisen har inte oväntat haft en stor inverkan på de antaganden som gjordes när 20-procentsmålet fastställdes, något som har visat sig på olika sätt.

### *Den ekonomiska krisen och uppfyllandet av 20-procentsmålet*

Mellan 2005 och 2008 minskade EU sina utsläpp från 7 % till 10 % under 1990 års nivåer<sup>3</sup>. När krisen slog till hade därför ökade klimatåtgärder och höga energipriser redan påskyndat EU:s utsläppsminskningar.

Krisen medförde en omedelbar ytterligare minskning. De kontrollerade utsläppen inom handeln med utsläppsrätter var 2009 11,6 % lägre än 2008 års utsläpp. Koldioxidpriset sjönk, i synnerhet i början av 2009 då det föll från cirka 25 till 8 euro per ton<sup>4</sup>. Det lägre koldioxidpriset visar att den kostnad som utsläppshandeln innebär för företag och konsumenterna minskar i ekonomiskt svåra tider.

Denna utsläppsminskning innebär att EU 2009 släppte ut cirka 14 % mindre växthusgaser än 1990, men då produktionen återhämtar sig inom energiintensiva industrier, exempelvis stålindustrin, kan minskningen inte antas fortsätta på samma sätt i framtiden.

Den absoluta kostnaden för att uppnå 20-procentsmålet har emellertid sjunkit. I analysen från 2008 som låg till grund för klimat- och energipaketet beräknades kostnaderna för att uppnå målet till minst 70 miljarder euro per år fram till 2020<sup>5</sup>, grundat på förväntningarna om en fortsatt ekonomisk tillväxt. I dag är även recessionen medräknad i analysen<sup>6</sup>, och prislappen beräknas nu bli 48 miljarder euro per år (0,32 % av BNP 2020), vilket utgör en minskning med cirka 22 miljarder euro per år, eller 30 % mindre än vad som förväntades för två år sedan. Denna sänkning av de absoluta kostnaderna kommer dock under en kris som har gjort det svårare för företagen att hitta de investeringar de behöver för att modernisera på kort sikt, och som medfört en stor osäkerhet om hur lång tid återhämtningen kommer att ta. Dagens lägre kostnader för klimat- och energipaketet beror på en samverkan mellan flera faktorer. För det första har en lägre ekonomisk tillväxt gjort 20-procentsmålet lättare att uppnå. För det andra har höjda oljepriser<sup>7</sup> varit ett incitament för energieffektivitet och efterfrågan på energi har minskat. För det tredje kommer koldioxidpriset troligen att förbli lågt, eftersom de utsläppsrätter som inte använts under recessionen överförs till en senare fas.

Utsläppshandelns flexibla arkitektur gör att krisens följder kommer att vara i flera år. Med många oanvända utsläppsrätter under krisen kommer företagen att kunna överföra cirka 5–8 % av sina utsläppsrätter från perioden 2008–2012 till utsläppshandelns tredje fas (2013–

---

<sup>3</sup> Uppgifterna grundas på medlemsstaternas inventeringar, utan LULUCF men inklusive luftfart.

<sup>4</sup> Sedan dess har koldioxidpriset ökat något, till 12–15 euro per ton.

<sup>5</sup> Siffrorna utgör en ytterligare energikostnad, inte en BNP-minskning. Ytterligare investeringsbehov samt energibesparingar ingår, men den förbättrade luftkvaliteten ingår inte.

<sup>6</sup> I analysen från 2008 beräknades EU:s BNP under perioden 2005–2020 öka med i genomsnitt 2,4 % per år. I denna uppdaterade analys har den genomsnittliga årstillväxten för samma period minskat till 1,7 %. Mer information finns i del II tabell 4 i arbetsdokumentet (SEK(2010) 650) som åtföljer detta meddelande

<sup>7</sup> Det beräknade oljepriset i 2007 års scenario var 66 US-dollar per fat 2020, medan det med det nya scenariot är 88 US-dollar.

2020). Dessutom minskar utsläppen ytterligare i och med att mål om förnybara energikällor och effektivitetsåtgärder uppnås. Resultatet kommer att bli ett betydligt lägre koldioxidpris än vad beräkningarna från 2008<sup>8</sup> visar.

I de sektorer som omfattas av insatsfördelning<sup>9</sup>, som inte ingår i utsläppshandeln, framträder en liknande bild. Om man uppnår målen för de åtgärder för förnybara energikällor och energieffektivitet som redan pågår kommer lämpliga incitament att krävas för att uppnå EU:s övergripande mål för dessa sektorer, som är en tioprocentig minskning jämfört med 2005.

Samtidigt innebär krisen stora ansträngningar för EU:s ekonomi, då företagen pressas av en sjunkande efterfrågan och svårigheterna att hitta finansiering. Med ett lägre koldioxidpris kan statsintäkterna från auktioneringarna halveras, vilket ökar trycket på de offentliga finanserna och minskar ytterligare en potentiell källa till offentlig finansiering av klimatpolitiken. Det krävs fortfarande investeringar inom områden såsom el, uppvärmning och transport för att uppnå målet att 20 % av energin ska komma från förnybara källor.

### *Revolution inom miljöteknik*

Det råder i dag stor enighet om att utvecklingen av resurseffektiv miljöteknik kommer att bli en av de främsta drivkrafterna för tillväxten. När länder världen över försökte stärka ekonomin under krisen med hjälp av stimulanspaket fanns det ett tydligt mönster med investeringar i infrastruktur för mindre förorenande transportsätt såsom kollektivtrafik, intelligenta transportsystem, energiproduktion med låga koldioxidutsläpp, smarta elnät samt forskning om och utveckling av miljövänlig transport och energi. Vi ser allt fler tecken på en övergång till en koldioxidsnål ekonomi när länder världen över väljer det miljövänligare alternativet tack vare dess potential att skapa många nya jobb.

Europa 2020-programmets bygger på övertygelsen om att Europas industribas behöver ställas om till en hållbarare framtid och att ta vara på de möjligheter som Europas tidiga investeringar i miljöteknik medför. Denna ledningspotential får emellertid inte tas för given.

Den globala konkurrensen är hård. Europas fordonsindustri går i spetsen för arbetet med att minska koldioxidutsläppen från nya bilar. Av de nya bilar som såldes i EU 2008 släppte 17 % ut mindre än 120 g/km, och i vissa medlemsstater låg marknadsandelen för dessa bilar redan över 25 %. Denna andel ökade ytterligare 2009 tack vare program för att förnya fordonsparken. Även utvecklingen av hybridbilar och elektriska fordon tar stora steg framåt.

År 2009 kom 61 % av EU:s nya elproduktion från förnybara källor, men Europas ledning är osäker. I 2010 års Renewable Energy Attractiveness Index anges nu att de bästa investeringsmöjligheterna inom förnybara energikällor finns i USA<sup>10</sup> och Kina. USA siktar på att fördubbla sin förnybara energiproduktion till 2012, och Kina var det land som installerade

---

<sup>8</sup> Enligt konsekvensbedömningen beräknades koldioxidpriset bli cirka 32 euro (2008 års priser) inom utsläppshandeln, om paketet genomförs fullt ut (inklusive strategier för förnybara energikällor och maximal användning av internationella krediter). Nya beräkningar visar ett koldioxidpris på 16 euro 2020 (inklusive strategier för förnybara energikällor för att uppnå 20-procentsmålet utan att behöva använda internationella krediter).

<sup>9</sup> Beslut nr 406/2009/EG om insatsfördelning omfattar alla utsläpp från sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, såsom vägtransport, uppvärmning, jordbruk (utom LULUCF) och avfall.

<sup>10</sup> I synnerhet delstater som har så kallade Renewable Portfolio Standards, bestämmelser om en ökad energiproduktion från förnybara källor.

mest vindkraft under 2009. Kina och Indien hör nu till de tio största vindturbinstillverkarna. Kina och Taiwan producerar tillsammans de flesta av världens solpaneler, samtidigt som sänkta kostnader för grundläggande material, högre effektivitet och ökad produktivitet har medfört att priset på solcellsmoduler har halverats på bara några år. Dessa industrier håller snabbt på att bli globala aktörer.

Ytterligare en anledning till att en förändring krävs är energitryggheten. Trots en nedgång 2009 fortsätter energiförbrukningen att öka. Internationella energiorganet (IEA) har varnat för att oljetillgången 2015 kanske inte räcker för att tillgodose den ökande efterfrågan, vilket kan leda till ytterligare oljeprishöjningar som riskerar att hindra en förnyad ekonomisk tillväxt. Inhemsk energi från förnybara källor innebär stora fördelar eftersom den minskar importbehovet.

Europa måste alltså fortsätta att öka incitamenten för att utveckla denna verksamhet på hemmaplan. När stimulanspaketet fasas ut samtidigt som de offentliga finanserna stramas åt minskar emellertid incitamenten. Det finns andra drivkrafter, såsom målet om förnybara energikällor, produktstandarder för energieffektiva produkter och fordon samt miljöanpassad offentlig upphandling, men 20-procentsmålet har alltid ansetts mycket viktigt för moderniseringen. Investeringarna i alternativ såsom avskiljning och lagring av koldioxid är starkt beroende av prissignalen från koldioxidmarknaden. Ett lägre koldioxidpris fungerar som ett mycket mindre kraftfullt incitament för förändring och innovation.

### *Ökande avvikelser från tvågradersmålet efter 2020*

För att uppnå målet att hålla temperaturökningen under 2 °C krävs det att industriländerna minskar sina utsläpp med 80–95 % till 2050 jämfört med 1990<sup>11</sup>. Även om en del av detta kan uppnås genom EU-insatser utanför EU:s gränser, tyder en första uppskattning på att EU:s egna utsläpp skulle behöva minskas till cirka 70 %. Den strategi som fastställdes 2008 skulle minska EU:s utsläpp med 20 % till 2020 och, med ett oförändrat scenario, med 25 % till 2030. Detta räcker emellertid inte för att uppnå EU:s mål för år 2050 till lägsta möjliga kostnad. Om åtgärderna försenas måste både EU och dess globala partner ta igen förseningen efter 2020 till en högre kostnad. IEA har beräknat att varje års förseningar av investeringar i koldioxidsnåla energikällor ökar kostnaden med 300–400 miljarder euro<sup>12</sup>. Därför krävs en långsiktig färdplan fram till 2050 för att planera för investeringar på ett kostnadseffektivt sätt.

Det är därför risk för att EU:s uppgift efter 2020 blir svårare och dyrare, eftersom 20-procentsmålet till 2020 nu är en svagare drivkraft än vad som förväntades 2008.

### **3. EN ANALYS AV 30-PROCENTSMÅLET**

De förändrade omständigheter som i så stor utsträckning har påverkat 20-procentsmålet visar även att det finns behov av en noggrann analys av 30-procentsmålet vars ekonomiska följder för EU måste vara tydliga. En större minskning än 20 % skulle med all sannolikhet innebära en skärpning av de nuvarande reglerna eller att nya regler antas. Därmed uppstår frågan vilka

---

<sup>11</sup> För att uppnå målet om en temperaturökning under 2 °C krävs det även att utvecklingsländerna som grupp, i synnerhet de mer avancerade, senast 2020 uppnår en betydande och mätbar minskning i storleksordningen 15–30 % jämfört med den utsläppsökning som förutses i dag.

<sup>12</sup> Uppskattning enligt World Energy Outlook 2009: 500 miljarder US-dollar.

de nya reglerna kommer att bli, vilka regler som blir striktare och på vilket sätt de blir striktare.

Nedan presenteras några alternativ som kan övervägas av EU om och när ett beslut fattas om att införa 30-procentsmålet.

### **3.1. Möjliga alternativ för att uppnå 30-procentsmålet**

#### *Alternativ inom systemet för handel med utsläppsrätter*

Utsläppshandeln är det primära verktyget för att driva på utsläppsminskningarna, och bör därför vara utgångspunkten för att gå längre än 20 %.

- *Anpassa utsläppshandeln genom att avsätta en del av de utsläppsrätter som planerats för auktionering* – Om det fattas ett politiskt beslut om att höja målen för utsläppsminskningen, skulle utsläppshandelns främsta bidrag vara att gradvis minska antalet auktionerade utsläppsrätter. Ett mindre antal utsläppsrätter skulle förbättra miljöresultaten och stärka incitamenteffekten på koldioxidmarknaden. Det kan räcka att minska antalet auktionerade utsläppsrätter med cirka 15 %, motsvarande cirka 1,4 miljarder utsläppsrätter, under perioden 2013–2020. Beräkningar tyder på att intäkterna från auktioneringen kan öka med runt en tredjedel eftersom koldioxidpriset förväntas öka mer än vad som motsvaras av det minskade antalet auktionerade utsläppsrätter. Hur medlemsstaterna använder de nya intäkterna från auktioneringen blir viktigt för investeringarna i framtida lösningar med lägre koldioxidutsläpp.
- *Belöna dem som snabbt investerar i högpresterande teknik* – Tack vare benchmarking-systemet går det att se vilka företag som gör snabba framsteg genom förbättrade prestanda och att belöna dem med extra ej tilldelade gratis utsläppsrätter. Detta kan vara ett sätt att frigöra extra finansiering till innovativa företag.

#### *Tekniska alternativ*

Reglering kan bidra till att uppnå ambitiösare klimatmål, i synnerhet genom att uppmuntra energi- och resurseffektivitet. Detta kan göras med produktstandarder, såsom de åtgärder som vidtagits enligt ekodesigndirektivet<sup>13</sup> och gränserna för koldioxidutsläpp från fordon<sup>14</sup>, och genomförande av den digitala agendan<sup>15</sup>. Smarta elnät kan förändra konsumentbeteendet, öka energieffektiviteten och möjliggöra en högre genomslagskraft för förnybara energikällor. Exempelvis beräknas smarta mätare betala sig på under fyra år genom ökad produktivitet, som ett resultat av mer medvetna kunder och energiprissignaler.

#### *Koldioxidskatter*

Skatter på koldioxidutsläpp inom sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln är ett enkelt och marknadsbaserat instrument för att främja lägre utsläpp på nationell eller europeisk nivå. Att anpassa skatten på bränsle och produkter så att den återspeglar koldioxidutsläppen är ett alternativ som vissa medlemsstater redan infört, exempelvis för att utnyttja den stora

---

<sup>13</sup> KOM(2010) 245.

<sup>14</sup> Direktiv 2005/32/EG.

<sup>15</sup> Förordning (EG) nr 443/2009.

minskningspotentialen inom uppvärmning, minska bilparkens koldioxidintensitet och effektivisera transporterna. Analysen tyder på att detta kan bli ett viktigt bidrag för att uppnå högre mål, och, beroende på nivån och tillämpningsområdet, generera betydande intäkter för medlemsstaterna. Intäkterna kan sedan användas för investeringar som minskar koldioxidutsläppen för att skapa lokala gröna jobb, och möjliggöra mer miljöanpassad offentlig upphandling enligt direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon<sup>16</sup>.

#### *Använda EU-politiken för att driva på utsläppsminskningarna*

EU kan fortsätta att uppmana medlemsstater, regioner och städer att öka sina investeringar som minskar koldioxidutsläppen genom att ge en större andel av sammanhållningspolitikens medel till miljöinvesteringar. Detta skulle påskynda den nuvarande trenden att använda sammanhållningsmedel effektivare för att öka andelen förnybara energikällor, energieffektiviteten och främja kollektivtrafiken. Det skulle också vara ett alternativ att använda överskottet av tilldelade utsläppsenheter som finansieringskälla, vilket skulle underminera koldioxidmarknadens miljöintegritet.

Stora potentiella energibesparingar genomförs inte på grund av en mängd marknadsmässiga och juridiska hinder. Ett bättre politiskt ramverk för energieffektivitet skulle bidra till större utsläppsminskningar än 20 %.

Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) ingick inte i 2008 års klimat- och energipaket, men det är områden med potential för ytterligare utsläppsminskningar. Det är dessutom viktigt att behålla och återställa naturliga kolsänkor för att undvika ytterligare utsläppsökningar. I dag är det på grund av osäkra beräkningar<sup>17</sup> och volatilitet<sup>18</sup> svårt att kortsiktigt bedöma verksamheter inom markanvändning och skogsbruk och hur de påverkar EU-målen. Arbetet med att fastställa effektiva regler för dessa verksamheter fortsätter dock, och kan med tiden ge ett växande bidrag till begränsningsinsatserna genom bättre odlingsmetoder och skogsvård. Den gemensamma jordbrukspolitiken skulle kunna vara ett incitament för jordbrukare och skogsbrukare att införa hållbarare metoder och därmed i högre grad bidra till utsläppsminskningarna över tiden.

#### *Ta hjälp av internationella krediter*

EU var först med att inse att insatser utanför unionens gränser kan stimulera åtgärder i den privata sektorn. Mekanismen för ren utveckling (CDM) har lett till flera tusen projekt världen över, ofta med mycket kostnadseffektiva minskningar. Det förefaller dock lämpligare att nu låta tillväxtekonomierna själva driva sådana initiativ, och en generös och långvarig ström av sådana minskningar till låg kostnad inom EU:s utsläppshandel dämpar innovationstakten i EU.

---

<sup>16</sup> Direktiv 2009/33/EG.

<sup>17</sup> Exempelvis på grund av brist på uppgifter eller överenskomna mätmetoder för koldioxid i skogs- och jordbruksmark.

<sup>18</sup> På grund av de varierande väderförhållandenas stora påverkan (t.ex. stormar som påverkar skogarnas virkesförråd).



Ett sätt att öka EU-åtgärdernas slagkraft är att ersätta en del av efterfrågan på CDM-krediter med nya sektoriella krediter<sup>19</sup>. Koldioxidmarknadens finansiering skulle då omdirigeras till åtgärder med en större potential för koldioxidminskningar (t.ex. inom energisektorn i avancerade utvecklingsländer), och koppla den till system såsom en multiplikator<sup>20</sup> för konventionella CDM-krediter (t.ex. industriella gasprojekt). Detta skulle kunna leda till betydande ytterligare utsläppsminskningar i utvecklingsländerna som ett bidrag till EU:s insatser, och samtidigt ge större utrymme för CDM i de minst utvecklade länderna.

När det gäller sjöfartens utsläpp kommer EU att fortsätta att arbeta för en internationell överenskommelse genom IMO och klimatkonventionen. Enligt klimat- och energipaketet kommer EU att vidta vidare åtgärder om ingen sådan överenskommelse har nåtts senast den 31 december 2011.

I Köpenhamn gjordes betydande framsteg i utvecklingen av robusta internationella regler för att bättre kunna bekämpa förlusten av tropiska skogar. Samarbetet mellan utvecklingsländer med tropiska skogar, EU-medlemsstater och kommissionen bör främjas. EU skulle delvis kunna uppnå de högre målen för internationella utsläppsminskningkrediter som uppfyller lämpliga standarder för miljöintegritet.

### **3.2. Svårigheterna med att uppnå 30-procentsmålet**

Det faktum att 20-procentsmålet nu är närmare att uppnås jämfört med antagandena 2008 har en tydlig effekt på möjligheterna att uppnå 30-procentsmålet. I absoluta termer skulle den prislapp på 70 miljarder euro 2020 som förutsågs i början av 2008 i dag räcka för att ta EU mer än halvvägs mot en ökning från 20 till 30 %, dock i en situation där EU:s ekonomi är mer ansträngd.

Den ytterligare totalkostnaden för EU att gå från 20 till 30 % beräknas bli cirka 33 miljarder euro 2020, motsvarande 0,2 % av BNP. För att uppnå en 30-procentig minskning beräknas det att koldioxidpriset inom utsläppshandeln skulle uppgå till cirka 30 euro per ton, vilket är den nivå som 2008 beräknades krävas för att uppnå 20-procentsmålet. De inhemska utsläppen skulle minska med 25 % jämfört med 1990, och den återstående minskningen skulle täckas av sparade utsläppsrätter och internationella krediter<sup>21</sup>.

Totalkostnaden för en 30-procentig minskning, inklusive kostnaderna för den 20-procentiga minskningen, uppskattas nu till 81 miljarder euro, eller 0,54 % av BNP<sup>22</sup>.

Med tanke på att kostnaden för klimat- och energipaketet i början av 2008 beräknades bli 70 miljarder euro utgör detta en ökning på 11 miljarder euro, motsvarande 0,45 % av BNP 2020. Att gå vidare till 30-procentsmålet innebär alltså en ökning på 11 miljarder euro jämfört

---

<sup>19</sup> I artikel 11a 5 i direktiv 2009/29/EG finns den rättsliga grunden för gemenskapen att ingå avtal med tredjeländer för användning av sektoriella krediter om förhandlingarna om ett internationellt avtal om klimatförändringar inte har avslutats senast den 31 december 2009.

<sup>20</sup> Exempelvis skulle multiplikatorn 2 innebära att för varje ton utsläpp från en anläggning som omfattas av utsläppshandeln skulle CDM-krediter motsvarande två ton behöva överlämnas. På så sätt resulterar de krediter som används för ett ton utsläpp i Europa i ytterligare ett tons minskning i ett utvecklingsland.

<sup>21</sup> Enligt gällande lagstiftning.

<sup>22</sup> Beräkningen innehåller kostnaden för att uppnå målet om 20 % förnybara energikällor.

med den absoluta kostnaden för klimat- och energipaketet 2020 enligt beräkningarna från 2008.

Medan kostnaderna tydligt har sjunkit har dock företagens minskade lönsamhet, konsumenternas köpkraft och tillgången till banklån försämrat EU-ekonomins förmåga att investera i teknik som ger lägre koldioxidutsläpp – en följd av krisen som endast kan motverkas genom en återgång till tillväxt och en aktiv politik för att prioritera tillväxten i dessa sektorer.

*Var hamnar den extra bördan?*

Analysen tyder på att den största potentialen för utsläppsminskningar finns i elsektorn i form av en kombination av effektiviseringar på efterfrågesidan och en minskning av koldioxidintensiva investeringar på utbudssidan. En stor del av elproduktionskapaciteten är föråldrad och behöver bytas ut under den kommande tioårsperioden. Detta erbjuder en stor möjlighet att minska utsläppen, om de nya lösningarna ger mindre koldioxidutsläpp. Vissa av industrisektorerna inom utsläppshandeln har en betydande potential för kostnadseffektiva utsläppsminskningar (t.ex. raffinaderier). I sektorerna som omfattas av insatsfördelning är hushåll och tjänster viktiga för att minska koldioxidutsläppen, framför allt från uppvärmning. I jordbrukssektorn tyder erfarenheter från några medlemsstater på att det kan finnas ytterligare potential att minska utsläppen av metan och dikväveoxid från intensivt lantbruk, även om kostnaderna måste utvärderas noggrant.

När det gäller den geografiska fördelningen är potentialen för att gå från 20- till 30-procentsmålet proportionellt sett större i de fattigare medlemsstaterna. Offentliga och privata medel kommer att behöva mobiliseras för att öka utsläppsminskningen utan att riskera den ekonomiska tillväxten. EU:s sammanhållningspolitik är ett viktigt instrument i detta avseende.

I analysen betonas vidare att den kostnadseffektiva uppdelningen mellan insatser i sektorer inom och utanför utsläppshandeln för 30-procentsmålet relativt sett förblir densamma som för 20-procentsmålet. Om 30-procentsmålet införs skulle taket för utsläppshandeln 2020 bli 34 % i stället för nuvarande 21 % under 2005 års utsläpp, medan det övergripande målet för de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln skulle bli 16 % i stället för nuvarande 10 % under 2005 års utsläpp.

Analysen i det bifogade arbetsdokumentet har utförts på EU-nivå. En potentiell övergång till 30 % skulle kräva ett beslut om en specifik kombination av alternativ för hur de ytterligare minskningarna ska fördelas. En detaljerad konsekvensanalys av medlemsstater och ekonomiska sektorer får grundas endast på de specifika alternativen.

### **3.3. Andra effekter av 30-procentsmålet**

Uppnåendet av 30-procentsmålet kan inte ses isolerat, eftersom det kommer att få en mängd andra konsekvenser.

En av konsekvenserna är att återställa de incitament för innovation som gått förlorade i och med att 20-procentsmålet blivit lättare att uppnå. Detta är särskilt viktigt eftersom teknik för lägre koldioxidutsläpp tenderar att vara mer arbetsintensiv än tekniken i konventionella sektorer. Dessutom ökar den energitryggheten. Om 30-procentsmålet uppnås, minskar importen av olja och gas med cirka 40 miljarder euro 2020 om oljepriset antas vara 88 US-dollar per fat 2020. I stället kan investeringar göras för att främja gröna jobb inom teknik för

lägre koldioxidutsläpp inom EU, såsom ett energieffektivare bostadsbestånd. Makroekonomiska analyser visar i allmänhet små effekter på sysselsättningen – även om det finns skillnader mellan olika sektorer – men en smart användning av intäkterna från auktionering eller koldioxidskatter ger en annan bild. Det kommer också att behövas omskolning och vidareutbildning, och utbildningssystemet måste anpassas, vilket uttrycks i Europa 2020-strategins huvudinitiativ.

#### *Global teknik för låga koldioxidutsläpp och fördelar för luftkvaliteten*

Fördelen med att agera tidigt är att det stärker konkurrenskraften så att Europa kan bibehålla en stark position på den snabbväxande globala marknaden för teknik för lägre koldioxidutsläpp.

Det skulle också innebära fördelar för luftkvaliteten. Om 30-procentsmålet uppnås betyder det att mindre utrustning för föroreningsbekämpning behövs för att minska andra föroreningar såsom partiklar, svaveldioxid och tungmetaller. Kostnaderna för att uppnå målen i den temainriktade strategin för luftföroreningar skulle då sjunka med cirka 3 miljarder euro 2020, och en bättre luftkvalitet skulle ge hälsofördelar som beräknas till 3,5–8 miljarder euro 2020<sup>23</sup>. Dessa fördelar ingår inte i kostnadsberäkningen för att införa 30-procentsmålet.

### **1. BEDÖMNING AV RISKEN FÖR KOLDIOXIDLÄCKAGE**

En viktig aspekt av EU:s klimatpolitik är att undvika ”koldioxidläckage”, dvs. risken att inhemska åtgärder, i brist på globala insatser, leder till att produktion flyttas till mindre effektiva anläggningar utanför EU, vilket leder till ökade globala utsläpp. Det finns förstås andra konkurrensmässiga för- och nackdelar än koldioxidkostnaden, men ju fler konkurrerande länder som åtar sig likvärdiga utsläppsminskingsnivåer, desto mindre blir risken för koldioxidläckage. Enligt klimat- och energipaketet måste risken för koldioxidläckage övervakas, och åtgärder mot koldioxidläckage måste vidtas.

Det faktum att koldioxidpriset har varit lägre än vad som ursprungligen förutsågs har konsekvenser för debatten om koldioxidläckage. På grund av minskade utsläpp kommer dessutom energiintensiva sektorer som redan omfattas av utsläppshandeln före 2013 sannolikt att ha kvar ett mycket stort antal oanvända gratis utsläppsrätter vid slutet av den andra handelsperioden 2012, som kan överföras till fas tre (2013–2020). Dessa sektorer kommer därför att ha ett bättre utgångsläge i den internationella konkurrensen jämfört med 2008 års beräkningar.

I lagstiftningen om utsläppshandeln anges behovet av en rapport senast i juni 2010 för att undersöka koldioxidläckaget mot bakgrund av resultatet av de internationella förhandlingarna. Eftersom FN:s klimatförhandlingar fortgår, är det svårt att göra en definitiv bedömning. Om Köpenhamnsöverenskommelsen genomförs skulle det vara ett steg i rätt riktning. Alla industriländer och de viktigaste utvecklingsländerna, dvs. huvudkonkurrenterna om EU:s energiintensiva industri, har för första gången officiellt lovat att vidta åtgärder för att minska utsläppen.

---

<sup>23</sup> Detta kan bidra till att uppnå målen i den temainriktade strategin för luftföroreningar – KOM(2005) 466.

Effekten av EU:s 20-procentsmål, om andra aktörer lever upp till sina lägre utfästelser, beräknas bli under 1 %. Sektorerna för organiska kemikalier, oorganiska kemikalier och gödselmedel drabbas hårdast med produktionsförluster på 0,5 %, 0,6 % respektive 0,7 %. Endast sektorn ”övriga kemikalier” påverkas mer, med 2,4 %. Jämfört med EU:s unilaterala genomförande av 20-procentsmålet skulle vissa av EU:s energiintensiva sektorer faktiskt få ett något bättre utgångsläge, medan det inte skulle göra någon skillnad i andra sektorer. Med tanke på osäkerheten i samband med det faktiska genomförandet av Köpenhamnsöverenskommelsen anser kommissionen att de åtgärder som redan fastställts för att hjälpa de energiintensiva industrierna, dvs. fri tilldelning av och tillgång till internationella krediter, fortfarande är motiverade.

### *En höjning till 30 %*

Den makroekonomiska analysen visar att de ytterligare effekterna av att höja EU:s mål till 30 % blir begränsade för EU:s energiintensiva industri så länge de särskilda åtgärderna för energiintensiv industri finns kvar, om andra aktörer samtidigt står fast vid sina lägre utfästelser jämfört med det nuvarande klimat- och energipaketet. En höjning till 30 % skulle medföra ytterligare beräknade produktionsförluster på cirka 1 % för järnmetall och andra metaller än järn, kemiska produkter och andra energiintensiva industrier jämfört med 20-procentsmålet. Påverkan på sektorerna för organiska kemikalier, oorganiska kemikalier, gödselmedel och ”övriga kemikalier” ökar till 0,9 %, 1,1 %, 1,2 % respektive 3,5 %. Ju mer de viktiga handelspartnerna genomför sina höga utfästelser, desto lägre blir risken för koldioxidläckage.

Ingen slutsats kan dras av erfarenheten hittills från den energiintensiva industrins utsläppsmönster, i synnerhet i vilken utsträckning EU:s klimatpolitik har inneburit att ekonomisk verksamhet har flyttat ut från Europa. Å ena sidan har utsläppen i energiintensiva sektorer minskat betydligt under senare år, och oanvända gratis utsläppsrätter har fått ett ekonomiskt värde. Å andra sidan har investeringar i teknik för lägre koldioxidutsläpp i energiintensiva sektorer stärkt den totala produktiviteten.

Det finns situationer där koldioxidläckage kan få andra effekter än minskad konkurrenskraft. För vissa medlemsstater vid EU:s yttre gränser som har förbindelser med länder utanför EU kan det påverka energitryggheten. Så är till exempel fallet med de baltiska staterna, vars elmarknader har en unik situation. Detta är en av anledningarna till dessa länder enligt systemet för utsläppshandel redan har ett frivilligt och partiellt undantag från fullständig auktionering. Investeringar i överföringsnät kan hjälpa till att minska risken för försörjningstryggheten när det gäller el. Kommissionen kommer också att noggrant följa utvecklingen och, om det är lämpligt, vidta ytterligare åtgärder för att öka energitryggheten och skapa lika villkor för konkurrens på elmarknaderna.

### *Möjligheter att motverka koldioxidläckage*

Den viktigaste frågan i samband med koldioxidläckage är konkurrensskillnaden mellan EU och tredjeländer. Det finns i huvudsak tre olika vägar att gå för att motverka koldioxidläckage, om ett sådant kan visas: att ge ytterligare stöd till energiintensiv industri genom fortsatt fri tilldelning av utsläppsrätter, att höja importkostnaderna för att kompensera de fördelar det innebär att stå utanför politik inriktad på låga koldioxidutsläpp, eller att vidta åtgärder för att få resten av världen att närma sig EU:s ambitionsnivå.

Mot bakgrund av osäkerheten i utfästelserna från Köpenhamn skulle en övergång till 30-procentsmålet kunna åtföljas av ytterligare steg i denna riktning. Dessa åtgärder skulle också ge ytterligare incitament för länder att engagera sig starkare i ett internationellt avtal.

Det mest uppenbara sättet att bidra till att jämna ut villkoren genom åtgärder inom EU är att bibehålla den fria tilldelningen av utsläppsrätter.

Enligt gällande lagstiftning finns också möjligheten att *inkludera import i utsläppshandeln*. Särskilda förslag har utformats i linje med hur internationell flygverksamhet har inkluderats i utsläppshandeln. Detta skulle innebära att utsläppsrätter måste köpas på marknaden för att täcka utsläppen från vissa importerade varor. Liknande förslag diskuteras också i USA, och det är givetvis önskvärt att denna typ av initiativ tas tillsammans med sådana partner.

Detta väcker vidare frågor om EU:s handelspolitik och allmänna intresse av ett öppet handelssystem – ett antal tillväxtekonomier har redan gett uttryck för sina betänkligheter i denna fråga, och varje system måste ta med i beräkningen att industriländers och utvecklingsländers begränsningsinsatser inte sker i samma takt. Man måste också ta hänsyn till hur ökade kostnader för importerade insatsvaror skulle påverka tillverkare inom EU. Dessutom skulle en sådan åtgärd potentiellt kunna kringgås genom att EU:s import levereras från tredjeländernas ”renaste” producenter, medan den ”smutsigare” produktionen behålls för deras inhemska användning.

Ett införande av import i utsläppshandelssystemet skulle behöva utformas mycket noggrant för att säkerställa att det är helt förenligt med WTO:s krav. Det kan bli svårt att införa ett system som går ut på att i detalj fastställa koldioxidutsläppen för varje enskild varukategori, men en sådan precision kan vara nödvändig. Detta talar för att systemet i bästa fall kunde omfatta bara ett begränsat antal standardvaror, exempelvis stål och cement. Det skulle också vara nödvändigt att för varje varukategori fastställa ett genomsnittligt koldioxidutsläpp för den produktion som sker inom EU. Detta skulle kunna bli en administrativ belastning och förutsätta en överenskommelse om ett sådant genomsnitt, sannolikt en svår och långdragen process. Dessutom förefaller det svårt att kontrollera prestanda i enskilda anläggningar i tredjeländer om inte mycket sofistikerade övervaknings- och rapporteringssystem införs på anläggningsnivå.

Åtgärder från EU:s sida skulle på olika sätt kunna bidra till att *få andra länders insatser för att minska koldioxidutsläppen att närma sig EU:s nivåer*, vilket skulle minska konkurrensskillnaderna för energiintensiva industrier. Detta skulle motverka att tredjeländer ”åker snålskjuts” eller bedriver illojal konkurrens.

Exempelvis bör EU överväga att tillämpa ett mer riktat tillvägagångssätt när det gäller typen och erkännandet av internationella krediter i systemet för handel med utsläppsrätter. Några möjliga åtgärder är att stärka insatserna för att gå mot sektoriell kreditering baserad på ambitiösa tröskelvärden för kreditering (utom för de minst utvecklade länderna) och att begränsa användningen av CDM-krediter som genererats i energiintensiva sektorer (t.ex. stål, cement, aluminium) i tredjeländer utom de minst utvecklade länderna. Det bör också övervägas att stärka miljöintegriteten hos CDM-krediter från länder som inte deltar på ett tillfredsställande sätt i de internationella klimatinsatserna. En lovande möjlighet att göra detta är att tillämpa en multiplikator, exempelvis att kräva att två CDM-krediter överlämnas för varje ton som släpps ut inom utsläppshandelssystemet. Dessa idéer kan föras in i bilaterala

avtal om sektoriell kreditering mellan EU och ett antal tredjeländer – EU borde exempelvis stödja ett pilotprojekt för ett avtal med Kina om sektoriell kreditering inom stålsektorn.

Andra ansatser innebär mer direkta ansträngningar av EU att hjälpa partner att nå upp till EU:s ambitionsnivå för klimatinsatser och eliminera eventuella konkurrensskillnader. För utvecklingsländer och tillväxtekonomier skulle detta kunna innefatta tekniköverföring. För mer industrialiserade partner skulle behovet att vidta särskilda åtgärder undanröjas genom den snabba utvecklingen av en internationell koldioxidmarknad, i första hand omfattande de mest energiintensiva sektorerna i världen.

## 5. SLUTSATS

Sedan EU 2008 fattade det historiska beslutet att motverka klimatförändringen har den ekonomiska krisen medfört vissa grundläggande förändringar av de politiska och ekonomiska förutsättningarna för EU:s klimatpolitik. EU:s ekonomi är utsatt för starka påfrestningar. EU är dock fortfarande fast beslutet att agera mot klimatförändringen. Att hejda den globala temperaturhöjningen är en av de största utmaningarna för vår generation. EU har gått före när det gäller att visa hur trenden med ökade växthusgasutsläpp kan vändas genom konkreta och effektiva åtgärder utan att den ekonomiska tillväxten påverkas negativt. I och med genomförandet av klimat- och energipaketet kommer EU att fortsätta att ligga i täten för de globala ansträngningarna.

Genomförandet av strategier för att minska utsläppen av växthusgaser är en av de viktigaste drivkrafterna för moderniseringen av EU:s ekonomi, genom att investeringar och innovationer styrs mot sektorer med stor potential för framtida tillväxt och sysselsättning. Som anges i Europa 2020-strategin är detta ett av de viktigaste inslagen i varje trovärdig strategi som är inriktad på att bygga ett hållbart välstånd för framtiden.

Detta meddelande har beskrivit hur de ändrade globala förutsättningarna har påverkat de mål som sattes upp 2008. Kostnaderna för att uppnå ett 20-procentsmål har minskat i absoluta tal, vilket är en lättnad för företag som kämpar för att återfå sin lönsamhet, men det innebär också en risk för att 20-procentsmålet inte blir lika effektivt som drivkraft för förändring. Detta sker i en tid då både regeringar och företag har stora ekonomiska begränsningar.

Det är därför nödvändigt att analysera de direkta följderna av en eventuell övergång till ett 30-procentsmål. Ett politiskt beslut att gå vidare till detta mål kan inte fattas utan hänsyn till det internationella sammanhanget. Än så länge har villkoren för att höja målet till 30 % inte uppfyllts. När ett sådant beslut fattas måste man också vara fullt medveten om de ekonomiska konsekvenserna på hemmaplan. Både det internationella sammanhanget och den ekonomiska analysen talar för att EU bör hålla fast vid möjligheten att gå vidare till ett 30-procentsmål: vi bör vara beredda att agera så snart förutsättningarna för att fatta detta beslut är de rätta.

Under tiden måste vi intensifiera ansträngningarna att arbeta tillsammans med våra internationella partner, och driva på och uppmuntra dem för att nå den ambitionsnivå som krävs för att de globala insatserna ska leda till den begränsning av klimatförändringen som vi har förbundit oss att genomföra.

Kommissionen kommer att fortsätta att följa händelseutvecklingen, inklusive konkurrenskraften inom EU:s näringsliv jämfört med de viktigaste internationella konkurrenterna, särskilt dem som ännu inte har vidtagit några övertygande åtgärder mot klimatförändringen. Vidare kommer kommissionen, mot bakgrund av hur det ekonomiska läget och de internationella förhandlingarna utvecklas, att uppdatera analysen som ett underlag för de fortsatta diskussionerna i rådet och Europaparlamentet om innehållet i detta meddelande.