

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2010
KOM(2010) 569 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

FRAMSTEG MOT KYOTOMÅLEN

(i enlighet med artikel 5 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet)

SEK(2010) 1204

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	SAMMANFATTNING	3
2.	FAKTISKA FRAMSTEG 1990–2008.....	5
2.1.	Trender för utsläpp av växthusgaser	5
2.2.	Växthusgasintensitet och per capita-utsläpp 2008	6
2.3.	Utsläpp av växthusgaser 2008 jämfört med 2007	7
2.4.	Utsläppstrender i de viktigaste sektorerna	8
3.	PROGNOSER FÖR UTVECKLINGEN MOT KYOTOMÅLET	10
3.1.	Prognoser för utsläpp av växthusgaser.....	10
3.1.1.	EU-15	10
3.1.2.	EU-12	10
3.1.3.	EU-27	10
3.2.	Genomförande av EU:s klimatförändringspolitik.....	12
3.3.	Genomförande av EU:s system för utsläppshandel	14
3.3.1.	Den andra handelsperioden (2008–2012)	14
3.3.2.	Aktörernas användning av mekanismer för gemensamt genomförande och ren utveckling.....	14
3.4.	Regeringarnas förväntade användning av Kyotomekanismer.....	14
3.5.	Planerad användning av kolsänkor.....	15
4.	ATT KLARA 2020-MÅLET	15
4.1.	EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser till 2020.....	15
4.2.	Strategier för att klara målen.....	15
4.3.	Beräknat avstånd till målen.....	16
5.	SITUATIONEN I KANDIDATLÄNDERNA.....	17

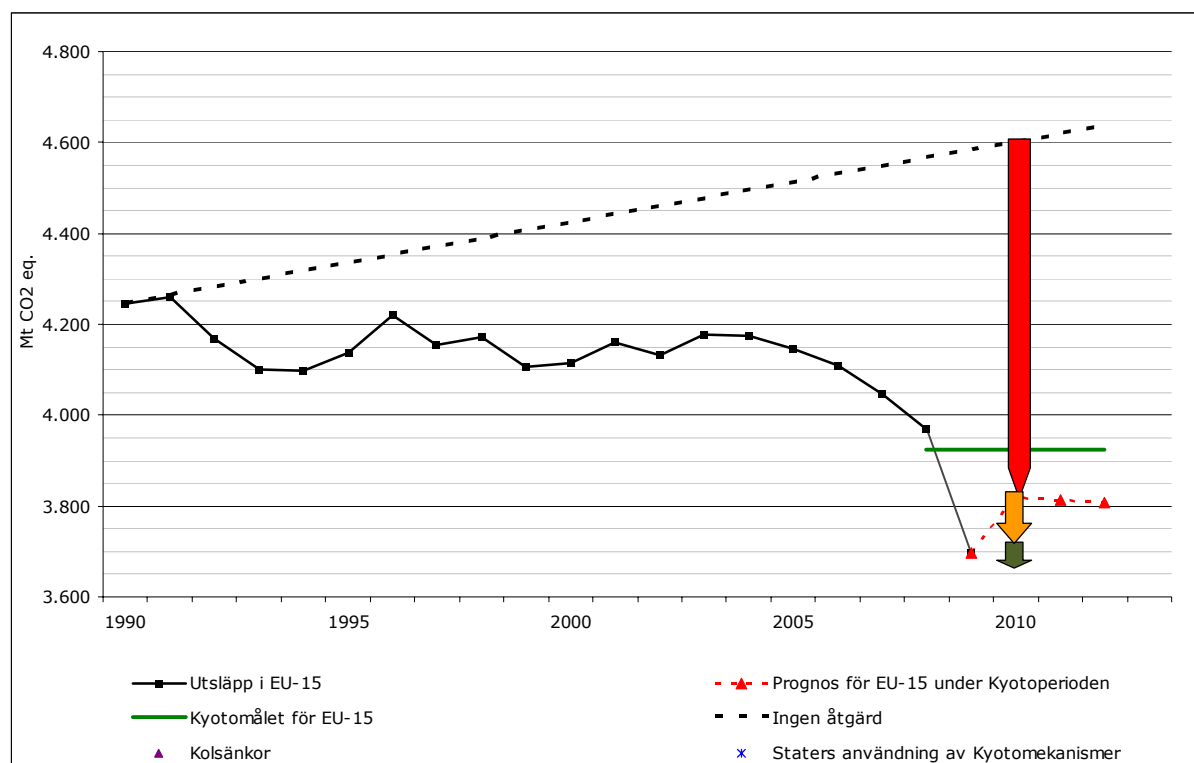
1. SAMMANFATTNING

På väg mot att nå Kyotomålet för 2008–2012

EU-15 har enligt Kyotoprotokollet åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser med 8 % till 2008–2012, jämfört med basårets nivåer¹. Enligt de senaste inventeringsuppgifterna från 2008² sjönk de totala utsläppen av växthusgaser i EU-15, exklusive markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (Land Use, Land Use Change and Forestry, nedan kallat *LULUCF*) för det femte året i följd och var 6,9 % lägre än basåret. Samtidigt som tillväxten i ekonomin har varit betydande sedan 1990, och BNP i EU-15 har ökat med nästan 45 %, har utsläppen av växthusgaser i EU-15 minskat.

År 2008 minskade utsläppen av växthusgaser i EU-15 med 1,9 % jämfört med 2007, medan BNP i EU-15 växte med 0,6 %. **Prognoserna³ i figur 1 tyder på att EU-15 kommer att nå sitt Kyotomål.** Dagens prognoser, där hänsyn tas till den ekonomiska recessionen, tyder på att EU-15 mycket väl kan komma att överträffa målet.

Figur 1: Faktiska och förväntade utsläpp för EU-15



Obs.: Pilarna grundar sig på genomsnittet 2008–2012 och motsvarar därför inte exakt värdena för 2010 för beräknade utsläpp. Utsläppen för 2009 är Europeiska miljöbyråns preliminära uppskattningar.

Källa: Europeiska kommissionen.

Enligt de senaste växthusgasprognoserna är sex medlemsstater, (Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Sverige och Storbritannien) på god väg att nå sina nationella utsläppsmål. Med tanke på att medlemsstaterna planerar att använda de flexibla mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och nyttja outnyttjade utsläppsrätter i reserven för nya deltagare i EU:s system för handel med utsläppsrätter, är det bara två medlemsstater (Österrike och Italien) som kan få svårt att nå sina mål. Detta kommer dock inte att undergräva EU-15:s förmåga att klara sitt Kyotomål. I de flesta av de tolv medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 förväntas

en viss minskning av utsläppen mellan 2008 och 2012, medan nio av dem som har ett Kyotomål⁴ uppnår eller överträffar dessa med hjälp av enbart befintliga strategier och åtgärder. Slovenien räknar med att nå sitt mål om befintliga och planerade åtgärder, bland annat landets förvärv av tillgodohavanden enligt Kyotoprotokollet, ger de resultat som förväntas.

De totala utsläppen av växthusgaser i EU-27 låg 2008 14,3 % under basårets nivåer, om utsläpp och upptag genom LULUCF inte räknas med, och 2 % under 2007 års nivå. Samtidigt hade EU-27 en ekonomisk tillväxt på 0,7 %.

Enligt preliminära siffror för 2009⁵ minskade dessutom utsläppen av växthusgaser i EU-15 och EU-27 med 6,9 % under 2009 jämfört med 2008. Utifrån dessa beräkningar ligger EU-15 12,9 % under basårets nivå, och har för första gången minskat sina utsläpp mer än de 8 % som man åtagit sig enligt Kyotoprotokollet. Utsläppen i EU-27 ligger 2009 ca 17,3 % under 1990-års nivå. Under perioden 1990–2009 ökade BNP med 38 % i EU-15 och med 40 % i EU-27.

Nya åtgärder för att uppnå EU:s ambitiösa mål för 2020

Det klimat- och energipaketet⁶ som antogs 2009 utgör ett enhetligt och ambitiöst paket med strategier och åtgärder för att angripa klimatförändringarna fram till 2020 och därefter.

Från och med 2013 kommer EU:s gemensamma insatser för att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % till 2020 jämfört med 1990 att fördelas mellan sektorer som omfattas av EU:s system för utsläppshandel och sektorer som inte gör det enligt följande:

- (a) Sektorer som omfattas av EU:s system för utsläppshandel ska minska sina utsläpp med 21 % jämfört med 2005.
- (b) Sektorer som inte omfattas av EU:s system för utsläppshandel ska minska sina utsläpp med ca 10 % jämfört med 2005.

Den totala minskningen med 20 % jämfört med 1990 motsvarar en minskning med 14 % jämfört med 2005. En större minskning krävs av de sektorer som ingår i EU:s utsläppshandel, eftersom det är mer kostnadseffektivt att minska utsläppen i dessa sektorer.

Sedan 2009 har det gjorts ytterligare förberedelser för att genomföra åtagandet om att minska utsläppen av växthusgaser till 2020. Kommissionen har som ett led i genomförandet av det **reviderade direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen** bland annat antagit ett beslut om att fastställa sektorer och delsektorer som anses löpa avsevärd risk för koldioxidläckage och ett beslut om kvantiteten utsläppsrätter för hela gemenskapen som ska utfärdas under den tredje handelsperioden. Man håller även på att utarbeta regler om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter och harmoniserade regler för tilldelningen av utsläppsrätter under den tredje handelsperioden. Registerförordningen håller också på att ses över med nödvändiga ändringar.

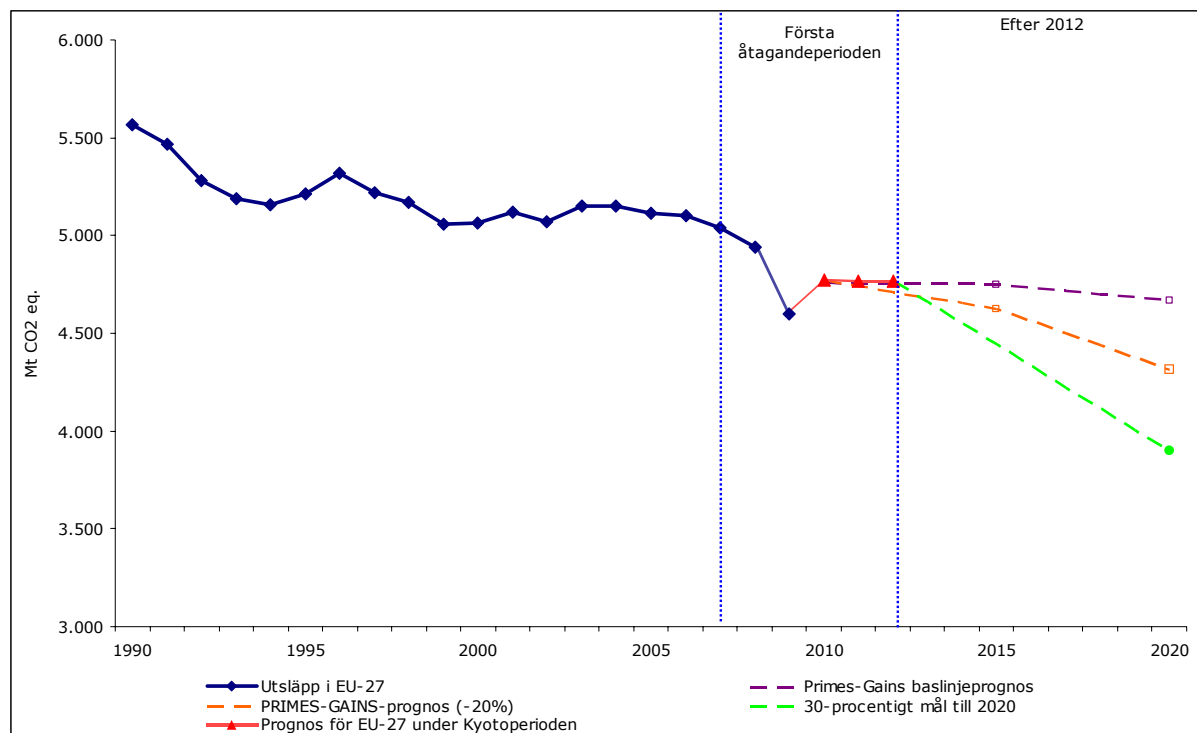
Beslutet om fördelning av insatserna reglerar utsläppen av växthusgaser i alla sektorer, med undantag för anläggningar och luftfart som omfattas av EU:s utsläppshandel, markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), samt internationell sjöfart. Det innebär att medlemsstaterna måste begränsa sina utsläpp av växthusgaser mellan 2013 och 2020 enligt ett vägledande förlopp med bindande årliga mål. På så sätt kommer det att ske en gradvis utveckling mot de överenskomna 2020-målen i de olika sektorerna. Medlemsstaterna kommer att ansvara för att utforma och genomföra strategier och åtgärder

för att begränsa sina utsläpp. Ett kraftfullt övervakningssystem kommer att inrättas för att övervaka medlemsstaternas insatser och hjälpa dem att göra de korrigeringar som behövs om de inte lyckas nå sina mål. Kommissionen har påbörjat arbetet med genomförandeåtgärder enligt beslutet om fördelning av insatserna. Man har bland annat börjat fastställa de absoluta värdena för medlemsstaternas mål 2013–2020 och fastställa regler för överföring av den årliga tilldelningen av utsläppsrätter mellan medlemsstater och se till att överföringen sker på ett transparent sätt.

Målen om att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % fördes även in i strategin Europa-2020 för sysselsättning samt smart och hållbar tillväxt för alla som antogs av Europeiska rådet i juni 2010. Ett av de fem överordnade målen är att minska utsläppen.

Figur 2 illustrerar den stora skillnaden mellan prognoserna för 2020 och EU:s 2020-mål (-20 % respektive -30 %) som innebär att EU kraftigt måste öka sina insatser för att minska sina utsläpp av växthusgaser. Beroende på det faktiska målet kommer utsläppsminskningarna 2020 att uppgå till 350–800 miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med grundscenariot. Detta understryker vikten av att EU och medlemsstaterna så snart som möjligt genomför den nya lagstiftningen för att se till att de gör de utsläppsminskningar som behövs.

Figur 2: Faktiska och förväntade utsläpp för EU-27



Obs.: Utsläppen för 2009 är Europeiska miljöbyråns preliminära uppskattningar.

Källa: Europeiska kommissionen.

2. FAKTISKA FRAMSTEG 1990–2008

2.1. Trender för utsläpp av växthusgaser

EU:s totala utsläppstrend påverkas starkt av de två länder som har de största utsläppen, nämligen Tyskland och Storbritannien, som tillsammans svarar för omkring en tredjedel av de totala utsläppen av växthusgaser i EU-27. Dessa båda medlemsstater hade 2008 minskat sina växthusgasutsläpp med 417 miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med 1990.

Den gynnsamma utvecklingen i Tyskland (-22 % 1990–2008) beror framförallt på de fortsatta effektiviseringarna av värme- och elproduktionen samt användningen av kombinerad el- och värmeproduktion, men även på den ekonomiska omstruktureringen i de fem nya förbundsländerna efter Tysklands återförening. De minskade utsläppen av växthusgaser i Storbritannien (-18,5 % 1990–2008) berodde framförallt på liberaliseringen av energimarknaderna och den därpå följande övergången från olja och kol till gas i elproduktionen samt på åtgärder för att minska utsläppen av dikväveoxid i samband med framställning av adipinsyra.

Italiens och Frankrikes utsläpp ligger på tredje och fjärde plats med 11 % vardera. Italiens utsläpp av växthusgaser låg 2008 omkring 5 % över 1990 års nivå. De konstaterade ökningarna sedan 1990 avseende Italiens utsläpp av växthusgaser beror huvudsakligen på vägtransporter, el- och värmeproduktion och oljeraffinering. För 2008 låg Frankrikes utsläpp 6 % under 1990 års nivå. Där lyckades man kraftigt minska utsläppen av dikväveoxid i samband med framställningen av adipinsyra. Utsläppen av koldioxid från vägtransporter ökade dock väsentligt mellan 1990 och 2008.

Spanien och Polen är de femte och sjätte största utsläppsländerna i EU-27 och svarar för 8 % vardera av de totala utsläppen av växthusgaser. Spaniens utsläpp ökade med 42 % mellan 1990 och 2008. Denna ökning beror till stor del på utsläpp från vägtransporter, el- och värmeproduktion och tillverkningsindustri. I Polen minskade utsläppen av växthusgaser med 12,7 % mellan 1990 och 2008 (-29,8 % sedan basåret, som för Polens del är 1988). De viktigaste orsakerna till de minskade utsläppen i Polen – liksom i andra medlemsstater i Central- och Östeuropa – är tillbakagången för den energiineffektiva tunga industrin och den allmänna omstruktureringen av ekonomin i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, samt den ökade energieffektiviteten mellan 1990 och 2008. Ett viktigt undantag är transportsektorn (särskilt vägtransporter) där utsläppen har ökat.

År 2008 låg utsläppen av växthusgaser över basårets nivåer i sju medlemsstater, medan de återstående 18 medlemsstaterna hade utsläpp som låg under basårets nivåer. Cypern och Malta har inga åtaganden om utsläppsminskningar i enlighet med Kyotoprotokollet. I de länderna låg utsläppen 2008 över 1990 års nivåer. Den procentuella förändringen av växthusgasutsläpp från basåret till 2008 varierar mellan -54 % (Lettland) och +40 % (Spanien).

2.2. Växthusgasintensitet och per capita-utsläpp 2008

Utsläppen i både EU-15 och EU-27 har minskat medan ekonomin har växt kraftigt. Detta tyder på att kopplingen mellan utsläppsökning och ekonomisk tillväxt i princip har upphört i EU-15 sedan 1993 och i EU-27 sedan 1996. Mellan 1990 och 2008 ökade BNP i EU-15 med 45 % medan utsläppen av växthusgaser minskade med 6,5 %. I EU-27 var BNP-ökningen nästan 46 % medan utsläppen minskade med 11,3 %.

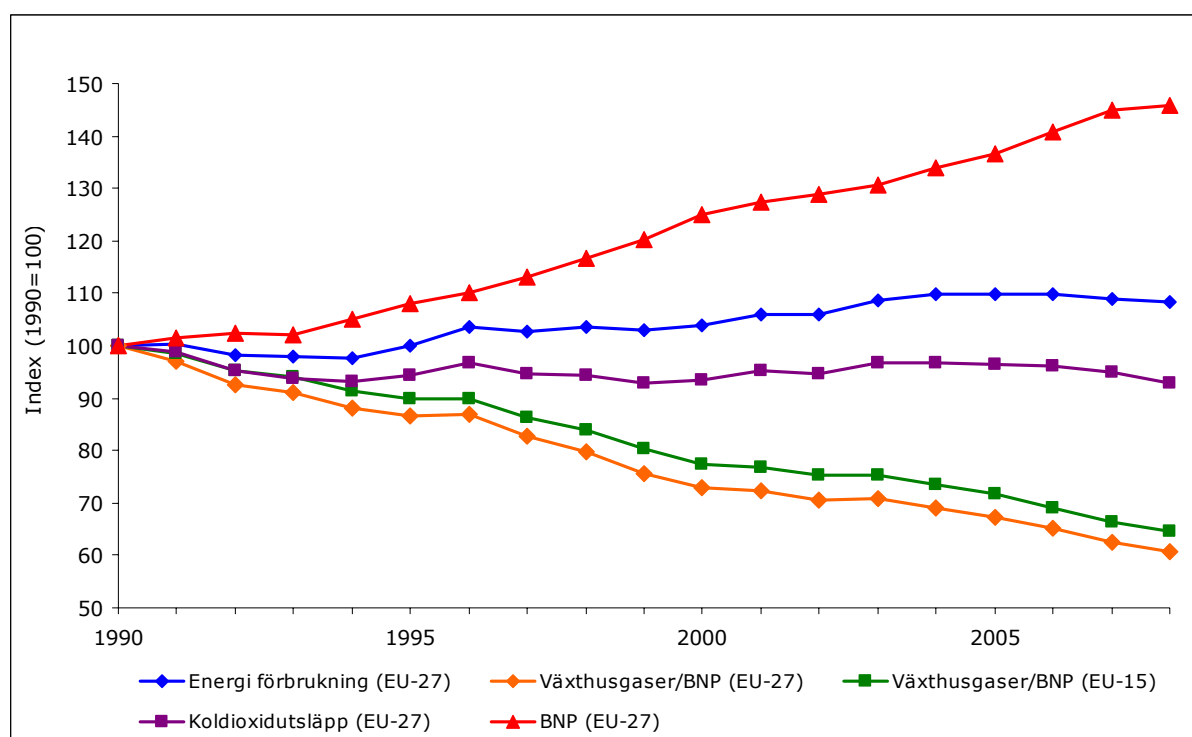
Alla EU:s medlemsstater, utom Cypern, Portugal och Spanien, har minskat sina utsläpp avsevärt samtidigt som deras ekonomier har vuxit kraftigt mellan 1990 och 2008. Stark ekonomisk tillväxt men minskade utsläpp konstaterades särskilt i medlemsstaterna i Central- och Östeuropa, på grund av omstruktureringen av tillverkningssektorn som tidigare baserades på en ineffektiv tung industri.

I EU-15 låg genomsnittet 2008 på 10,1 ton koldioxidekvivalenter per capita, vilket är en minskning med 0,2 ton koldioxidekvivalenter jämfört med 2007, eller 1,5 ton

koldioxidekvivalenter jämfört med 1990. I EU-27 låg genomsnittet på 9,9 ton koldioxidekvivalenter per capita. Utsläppen av växthusgaser per capita visar emellertid på betydande skillnader mellan de europeiska länderna, från 5,2 till 25,8 ton koldioxidekvivalenter per capita. De beror på energiintensiteten och energimixen för varje land (se även figur 2 i arbetsdokumentet).

På 1990-talet minskade per capita-utsläppen i hela EU. Mellan 2000 och 2008 minskade de emellertid med 7,7 % i EU-15 medan de ökade med 4,5 % i EU-12. Mellan 1990 och 2008 ökade växthusgasutsläppen per capita mest i Spanien, Portugal, Malta och Cypern.

Figur 3: Växthusgasintensitet för EU-15 och EU-27, BNP, energiförbrukning och koldioxidutsläpp för EU-15



2.3. Utsläpp av växthusgaser 2008 jämfört med 2007

Mellan 2007 och 2008 minskade utsläppen i EU-27 med 99,0 miljoner ton koldioxidekvivalenter (2 %) och i EU-15 med 75,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter (1,9 %). Utsläppen av växthusgaser minskade eller var oförändrade i alla EU:s medlemsstater förutom Belgien, Tyskland, Cypern, Slovakien och Slovenien.

Spanien, Storbritannien, Italien och Finland bidrog avsevärt till den sammanlagda minskningen (-32,9, -11,8, -11,1 respektive -7,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter). Betydande minskningar noterades även i Rumänien, Tjeckien och Polen (-6,7, -6,1 respektive -4,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter). De minskade utsläppen berodde framförallt på en minskad offentlig el- och värmeproduktion, samt minskade utsläpp från vägtransporter och tillverkningsindustri.

De totala utsläppen av växthusgaser ökade mest i Belgien (3,0 miljoner ton koldioxidekvivalenter) och Slovakien (0,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter) på grund av ökade utsläpp från energisektorn, framförallt från fossila bränslen.

Anmärkningsvärt är att utsläppen från vägtransporter minskade kraftigt i EU-15 (-22,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter eller 2,9 %). Alla länder i EU-15 förutom Belgien, Luxemburg och Nederländerna redovisade minskade utsläpp. De största minskningarna redovisades i Frankrike (-6,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter), Spanien (-6,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter), Italien (-4,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter), där användningen av biobränslen ökade kraftigt, och Storbritannien (-4,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter). Minskningar redovisades även i Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen och Malta.

För första gången sedan 1992 minskade utsläppen från den internationella luftfarten och sjöfarten i EU-27 (ca 1,2 % jämfört med 2007), delvis på grund av den ekonomiska recessionen. Dessa båda sektorer står för omkring 5,9 % av de totala utsläppen av växthusgaser i EU-27 men omfattas inte av Kyotomålen.

Det kommer dock att vara viktigt i framtiden att hålla växthusgasutsläppen från transportsektorn under kontroll.

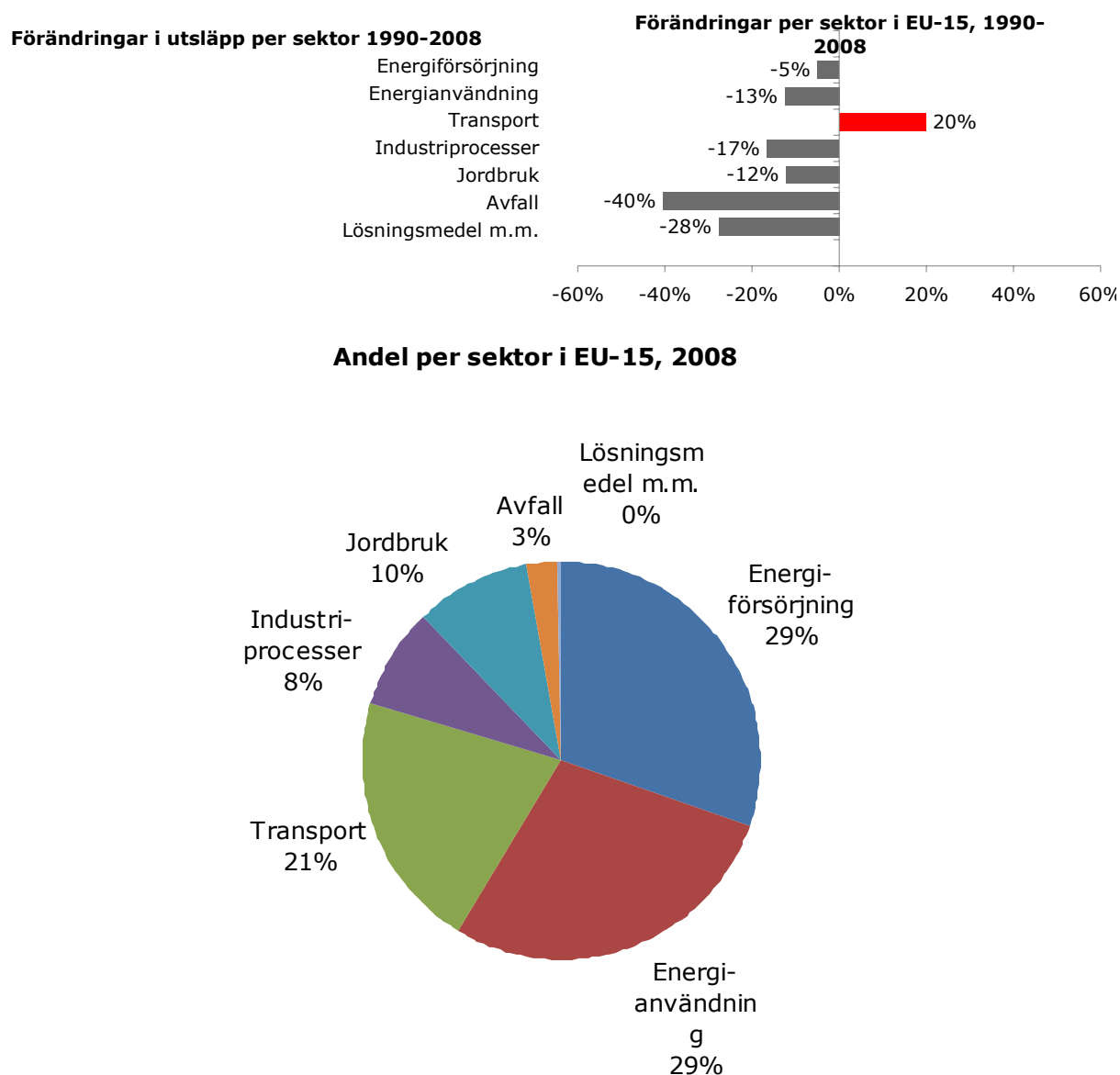
2.4. Utsläppstrender i de viktigaste sektorerna

Figur 4 visar att energiförsörjning och energianvändning, samt transport är de viktigaste sektorerna, eftersom de 2008 svarade för 80 % av de totala utsläppen i EU-15. Transport står för 21 % av de totala utsläppen av växthusgaser, jordbruk för 10 %, industriprocesser för 8 % och avfall för 3 %.

Minskningarna inom energi, jordbruk, industriprocesser och avfall har delvis kompensats genom betydande ökningar inom transportsektorn (ytterligare uppgifter finns i arbetsdokumentet). För EU-15 kan sammanfattningsvis sägas att jämfört med 1990 har

- energiförsörjningen minskat med 5 % och energianvändningen minskat med 13 %,
- utsläppen från transporter ökat med 20 %,
- utsläppen från industriprocesser minskat med 17 % främst på grund av minskade utsläpp från tillverkning av adipinsyra och tillverkning av halogenerade kolväten och svavelhexafluorid,
- utsläppen från jordbruket minskat med 12 % på grund av en minskning av mängden nötkreatur och en minskad användning av handelsgödsel och stallgödsel,
- utsläppen från avfall minskat med 40 % på grund av minskade metanutsläpp från förvaldade deponier.

Figur 4: Ändringar av utsläppen av växthusgaser i EU-15 per sektor och sektorernas andelar för EU-15



Källa: Europeiska miljöbyrån.

3. PROGNOSE FÖR UTVECKLINGEN MOT KYOTOMÅLET

3.1. Prognoser för utsläpp av växthusgaser

Bedömningen av utvecklingen mot de åtaganden som gjordes i Kyoto baseras på Primes/Gains-prognoser med undantag för Danmark och Irland som båda har lämnat fullt uppdaterade och fullständiga prognoser 2010. Ytterligare uppgifter finns i tabellerna 7 och 8 i arbetsdokumentet.

3.1.1. EU-15

I figur 5 presenteras beräkningarna för sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln och klyftan mellan beräknade utsläpp och mål i de berörda sektorerna. Enligt de sammanlagda prognoserna för alla sektorer väntas de totala utsläppen av växthusgaser i EU-15 ligga 10,4 % under basårets nivåer under åtagandeperioden, vilket innebär att EU-15 skulle överträffa sitt Kyotomål med 2,4 %. Om man inkluderar

1. staternas användning av Kyotomekanismer, som förväntas ge en utsläppsminskning på ytterligare 2,7 %, och
2. det totala upptaget genom åtgärder enligt artikel 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet i EU-15, som motsvarar en minskning på 1,0 %,

väntas EU-15 minska sina utsläpp ytterligare. Under förutsättning att alla dessa åtgärder ger de resultat som förväntas skulle den beräknade sammanlagda minskningen av växthusgasutsläpp kunna uppgå till 14,2 % under åtagandeperioden jämfört med basårets nivå.

Med tanke på EU:s ambitiösa mål om minskning med 20 % till 2020 jämfört med 1990 och för att göra det enklare att uppnå målet, är det emellertid av största vikt att medlemsstaterna inte bara säkerställer att de befintliga strategierna och åtgärderna ger utsläppsminskningar i rätt tid utan också att de skyndar på utvecklingen och det fullständiga genomförandet av ytterligare strategier och åtgärder.

3.1.2. EU-12

De samlade utsläppen från de övriga tolv medlemsstaterna beräknas, baserat på befintliga nationella strategier och åtgärder, minska något jämfört med 2008, och kommer att ligga omkring 36,8 % under basårslivåerna under åtagandeperioden. Slovenien är den enda medlemsstat i EU-12 som avser att investera i Kyotomekanismer. Slovenien, Tjeckien, Ungern och Polen avser att räkna med kolsänkor. Tjeckien, Ungern, Lettland och Slovakien planerar att sälja delar av sitt överskott av tilldelade utsläppsenheter (AAU).

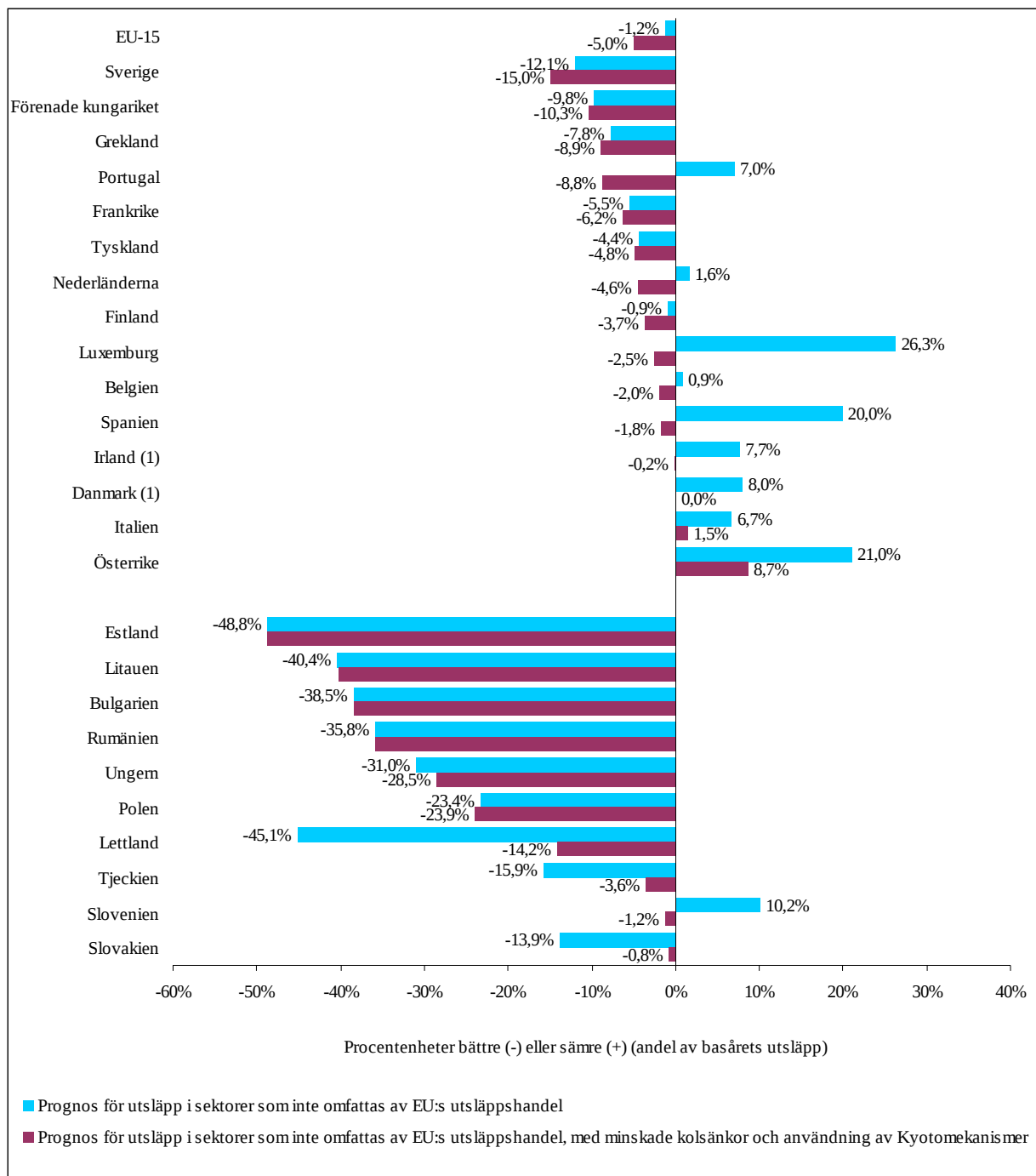
3.1.3. EU-27

De totala växthusgasutsläppen i EU-27 kommer enligt prognoserna att ligga 17,3 % under basårets nivå under åtagandeperioden. Beräkningen bygger på Primes/Gains-prognoser där hänsyn tas till befintliga strategier och åtgärder. Den beräknade minskningen är ännu större när man beaktar effekterna av staters förvärv av tillgodohavanden genom Kyotomekanismer och kolsänkor.

Dessa utsläppsprognoser ska dock ses mot bakgrund av de faktiskt uppnådda minskningarna mellan 1990 och 2008, vilka uppgår till -11,3 % för EU-27, och prognoser för 2020. Det är därför

nödvändigt att skynda på ansträngningarna för att minska utsläppen i hela EU om målet på -20 % eller -30 % ska kunna nås till 2020.

Figur 5: Den relativa skillnaden mellan växthusgasprognoser i sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel för åtagandeperioden och motsvarande mål för 2008–2012 (bättre eller sämre) baserat på prognoser, Kyotomekanismer och kolsänkor



Obs.: 1. För Danmark och Irland användes nationella prognoser i beräkningen. 2. För alla andra medlemsstater (förutom Cypern och Malta som inte omfattas av några utsläppsåtaganden enligt Kyotoprotokollet) baserades beräkningen på Primes/Gains-prognoser. 3. Nyttjandet av outnyttjade utsläppsrätter ur nettoenergikvoten inom EU:s system för handel med utsläppsrätter togs med i beräkningen för de medlemsstater som uppgav att de planerade att använda dem för att uppfylla målen i sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel (Danmark och Irland).

Källa: Europeiska kommissionen.

3.2. Genomförande av EU:s klimatförändringspolitik

Det europeiska klimatförändringsprogrammet

Vid en utvärdering av medlemsstaternas strategier och åtgärder i hela EU-27 identifierades **åtta gemensamma och samordnade strategier och åtgärder på EU-nivå som väntas leda till betydande minskningar av växthusgasutsläppen i EU**. Direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter och direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av förnybara energikällor väntas leda till de största besparingarna. I transportsektorn är lagstiftningen om kvaliteten på bränslen och minskade koldioxidutsläpp från bilar av stor betydelse. Efterfrågan på energi kommer dessutom att minska genom genomförandet av direktivet om byggnaders energiprestanda, direktivet om krav på ekodesign, energiskattedirektivet och kraftvärmedirektivet (kombinerad el och värme). Slutligen beräknas de flexibla mekanismerna enligt Kyotoprotokollet ge betydande minskningar av växthusgasutsläppen.

Utöver dessa åtta nyckelstrategier och -åtgärder **definierades ytterligare fem gemensamma och samordnade strategier och åtgärder** som också förväntas ge betydande utsläppsminskningar i hela EU. Dessa fem strategier är deponeringsdirektivet (99/31/EG), effektivitetskraven för nya värmepannor, energimärkningsdirektivet (92/75/EEG), direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, som håller på att ändras genom direktivet om industriutsläpp, samt motorinitiativet som syftar till att förbättra energieffektiviteten i de industriella elmotorerna. Förordning (EG) nr 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser och direktiv 2006/40/EG om utsläpp från luftkonditioneringssystem i motorfordon väntades, när de antogs, också minska de beräknade utsläppen av växthusgaser med 23 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år fram till 2010. Hur dessa båda rättsakter faktiskt påverkar utsläppen av växthusgaser håller för närvarande på att granskas.

De åtta främsta strategierna står för 92 % av de totala besparingarna som hänförs till de gemensamma och samordnade strategierna och åtgärderna i EU-27. Detta visar den vikt som dessa nyckelstrategier har när det gäller att hjälpa medlemsstaterna att uppnå sina åtaganden om utsläppsminskningar.

Den senaste utvecklingen

Sedan klimat- och energipaketet antogs pågår arbetet med genomförandeåtgärderna. År 2013 måste omkring 20 nya rättsakter och dokument vara på plats för att det reviderade direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter ska fungera ordentligt och för att skapa förutsättningar att kunna genomföra utsläppsmålen i de sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel.

För närvarande håller man på att utarbeta harmoniserade EU-regler för tilldelningen av utsläppsrätter under den tredje handelsperioden. Tilldelningen kommer i största möjliga mån att baseras på ambitiösa riktlinjer som ska främja innovation och belöna effektivare anläggningar som har investerat i koldioxidsnåla produktionsmetoder. Medlemsstaterna har i juli 2010 godkänt kommissionens förordning om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser. Registerförordningen har också reviderats för att upprätta det nya gemensamma registret för EU:s utsläppshandel. Det har snabbt antagits åtgärder för att förbättra kontrollen och säkerheten för att förhindra återvinning av certifierade utsläppsminskningar och bedrägerier.

Kommissionen har under 2009 påbörjat arbetet med genomförandeåtgärder enligt beslutet om fördelning av insatserna. Man har bland annat börjat fastställa de absoluta värdena för medlemsstaternas mål 2013–2020 och fastställa regler för överföring av den årliga tilldelningen av utsläppsrätter mellan medlemsstater och se till att överföringen sker på ett transparent sätt.

Kommissionen har utarbetat och bör inom kort formellt kunna anta ett beslut om kriterier och åtgärder för finansiering av kommersiella demonstrationsprojekt som syftar till miljösäker avskiljning och geologisk lagring av CO₂ samt demonstrationsprojekt för innovativa tekniker för förnybar energi inom ramen för det reviderade systemet för handel med utsläppsrätter. Man håller även på att utarbeta underlaget till olika delar av direktivet om geologisk lagring av koldioxid för att möjliggöra ett harmoniserat genomförande. Det beräknas vara färdigt i slutet av 2010.

Kommissionen håller även på att utarbeta tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 443/2009 om utsläppsnormer för nya personbilar.

Nyligen antagna rättsakter

Genomförande av klimat- och energipaketet:

- (1) **EU:s system för handel med utsläppsrätter och koldioxidläckage:** Kommissionens beslut 2010/2/EU⁷ om fastställande av en förteckning över sektorer och delsektorer som anses löpa avsevärd risk för koldioxidläckage.
- (2) **Totalt antal utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter:** Kommissionens beslut 2010/384/EU⁸ om kvantiteten utsläppsrätter för 2013 för hela gemenskapen som ska utfärdas inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.
- (3) **Avskiljning och lagring av koldioxid inom EU:s system för handel med utsläppsrätter:** Kommissionens beslut 2010/345/EU⁹ om ändring av beslut 2007/589/EG när det gäller införlivandet av riktlinjer för övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp från avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid.

Övrigt:

- (4) **Luftfart och EU:s system för handel med utsläppsrätter:** Kommissionens förordning (EU) nr 82/2010¹⁰ om ändring av förordning (EG) nr 748/2009 om en förteckning över luftfartygsoperatörer som den 1 januari 2006 eller senare har bedrivit sådan luftfartsverksamhet som omfattas av bilaga I i direktiv 2003/87/EG med angivande av administrerande medlemsstat för varje luftfartygsoperatör.
- (5) **Luftfart och EU:s system för handel med utsläppsrätter:** Kommissionens förordning (EU) nr 606/2010¹¹ om godkännande av ett förenklat verktyg som utvecklats av Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) för att beräkna bränsleförbrukningen för vissa luftfartygsoperatörer med små utsläpp.

3.3. Genomförande av EU:s system för utsläppshandel

Den första perioden av EU:s system för handel med utsläppsrätter omfattade åren 2005–2007. För närvarande befinner sig de aktörer som omfattas av EU:s utsläppshandel mitt i den andra handelsperioden (2008–2012). Ett omarbetat system kommer att träda i kraft 2013. Mer information om genomförandet av det omarbetade systemet för handel med utsläppsrätter finns i avsnitt 3.2.

3.3.1. Den andra handelsperioden (2008–2012)

Taket på EU-nivå för 2008–2012 uppgår till 2 081 miljarder utsläppsrätter per år, vilket är 10,5 % mindre än vad som ursprungligen hade föreslagits i de nationella fördelningsplaner som medlemsstaterna lagt fram. Under 2009 deltog 11 032 anläggningar i systemet.

För 2009 uppgick de totala verifierade utsläppen från anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandel i EU-27 till 1,85 miljarder ton¹² koldioxid, vilket var nästan 12 % mindre än för 2008. De minskade utsläppen beror i huvudsak på tre faktorer, nämligen minskad ekonomisk verksamhet till följd av recessionen, låga gaspriser under hela 2009 och anläggningarnas åtgärder för att minska sina utsläpp.

3.3.2. Aktörernas användning av mekanismer för gemensamt genomförande och ren utveckling

Som ett led i den andra omgången nationella fördelningsplaner fastställde varje medlemsstat en gräns avseende maximal användning av projektbaserade krediter för aktörerna (gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling). Totalt kan anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandel i alla medlemsstater använda upp till 278 miljoner certifierade utsläppsminskningar eller utsläppsminskningenheter per år under den andra handelsperioden, vilket motsvarar 13,4 % av EU-taket för denna period. För 2009 använde aktörerna 82 miljoner certifierade utsläppsminskningar eller utsläppsminskningenheter, vilket var 4,39 % av alla överlämnade utsläppsrätter. Från och med 2013 kommer reglerna för användning av gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling att ses över enligt det reviderade direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter¹³.

3.4. Regeringarnas förväntade användning av Kyotomekanismer

Tio medlemsstater i EU-15 samt Slovenien har beslutat att använda Kyotomekanismer för att uppnå sina Kyotomål. Tillsammans skulle dessa EU-15-länder förvärva 116,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Detta bidrar med cirka 2,7 procentenheter mot uppfyllandet av Kyotomålet på -8 % för EU-15 (se tabell 12 i arbetsdokumentet). Om man ser till antalet tillgodohavanden som redan har överförts till medlemsstaternas konton i registret är siffran hittills dock mycket lägre och uppgår till omkring 28 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Dessa tio medlemsstater har beslutat att tillsammans investera ca 3 miljarder euro för att förvärva enheter genom gemensamt genomförande, mekanismen för ren utveckling eller handel med utsläppsrätter. Spanien, Österrike, Nederländerna, Luxemburg och Portugal avsatte de största budgetarna (638 miljoner euro, 531 miljoner euro, 507 miljoner euro, 360 miljoner euro respektive 305 miljoner euro för den femåriga åtagandeperioden). I Slovenien har budgeten beräknats till 80 miljoner euro.

När det gäller medlemsstaternas försäljning av tilldelade utsläppsenheter har de enligt uppgifter i registret överfört 56 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Tjeckien, Ungern, Lettland och Slovakien har uppgett att de avser att sälja tillgodohavanden.

3.5. Planerad användning av kolsänkor

Utöver sådana strategier och åtgärder som är inriktade på olika källor till växthusgasutsläpp kan medlemsstaterna använda sig av kolsänkor (se tabell 13 i arbetsdokumentet). De uppgifter som hittills lämnats visar att den totala nettobindningen under åtagandeperioden från plantering av skog och återbeskogning enligt artikel 3.3 i Kyotoprotokollet kommer att vara omkring 12,1 miljoner ton koldioxid per år för EU-15. Dessutom beräknas tillämpningen av åtgärder enligt artikel 3.4 bidra med 27,7 miljoner ton koldioxid per år under åtagandeperioden i EU-15 och kommer att uppgå till 34,2 miljoner ton koldioxid per år om man tar med bidragen från EU-12 i beräkningen.

Tillsammans beräknas åtgärderna enligt artikel 3.3 och 3.4 i EU-15 minska utsläppen med 42,5 miljoner ton koldioxid per år under åtagandeperioden, vilket motsvarar 12,5 % av minskningsåtagandet för EU-15, som uppgår till 341 miljoner ton koldioxid per år under åtagandeperioden jämfört med basårets utsläpp.

4. ATT KLARA 2020-MÅLET

4.1. EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser till 2020

Genom klimat- och energipaketet fastställdes målet att minska utsläppen av växthusgaser i EU-27 med 20 procent till 2020. EU:s gemensamma insatser för att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % till 2020 jämfört med 1990 (vilket även utgör -14 % jämfört med 2005) kommer att fördelas mellan sektorer som omfattas av EU:s system för utsläppshandel och sektorer som inte gör det enligt följande:

- (a) Sektorer som omfattas av EU:s system för utsläppshandel ska minska sina utsläpp med 21 % jämfört med 2005.
- (b) Sektorer som inte omfattas av EU:s system för utsläppshandel ska minska sina utsläpp med ca 10 % jämfört med 2005.

Målen om att minska utsläppen av växthusgaser fördes in i Europa 2020-strategin för sysselsättning samt smart och hållbar tillväxt för alla som antogs av Europeiska rådet i juni 2010. Enligt Europa 2020-strategin ska arbetet för att nå målen utvärderas varje år.

4.2. Strategier för att klara målen

Utsläppstaken från 2013 till 2020 anges i beslutet om fördelning av insatserna och det reviderade direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter. Andra parallella EU-strategier kommer att underlätta för medlemsstaterna att nå målen, till exempel de bindande målen för förnybar energi, utsläppsnormerna för nya personbilar, direktivet om geologisk lagring av koldioxid och direktivet om kvaliteten på bensin och dieselbränslen. Utöver dessa EU-strategier kommer nationella strategier att få stor betydelse, särskilt för att minska utsläppen i sektorer som inte omfattas av EU:s system för utsläppshandel.

4.3. Beräknat avstånd till målen

Tabell 1 och kommissionens senaste prognoser, där hänsyn tas till effekterna av den ekonomiska krisen, visar att de nationella strategier som genomförts till och med 2009 inte skulle räcka för att nå EU:s utsläppsmål till 2020.

Tabell 1: Minskade utsläpp av växthusgaser i EU-27 enligt grundscenariot

Grundscenario i EU-27	Växthusgaser totalt	Sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel
Utsläpp av växthusgaser totalt 2005–2020	-7 %	-3,5 %
Minskningensmål 2005–2020	-14 %	-10 %

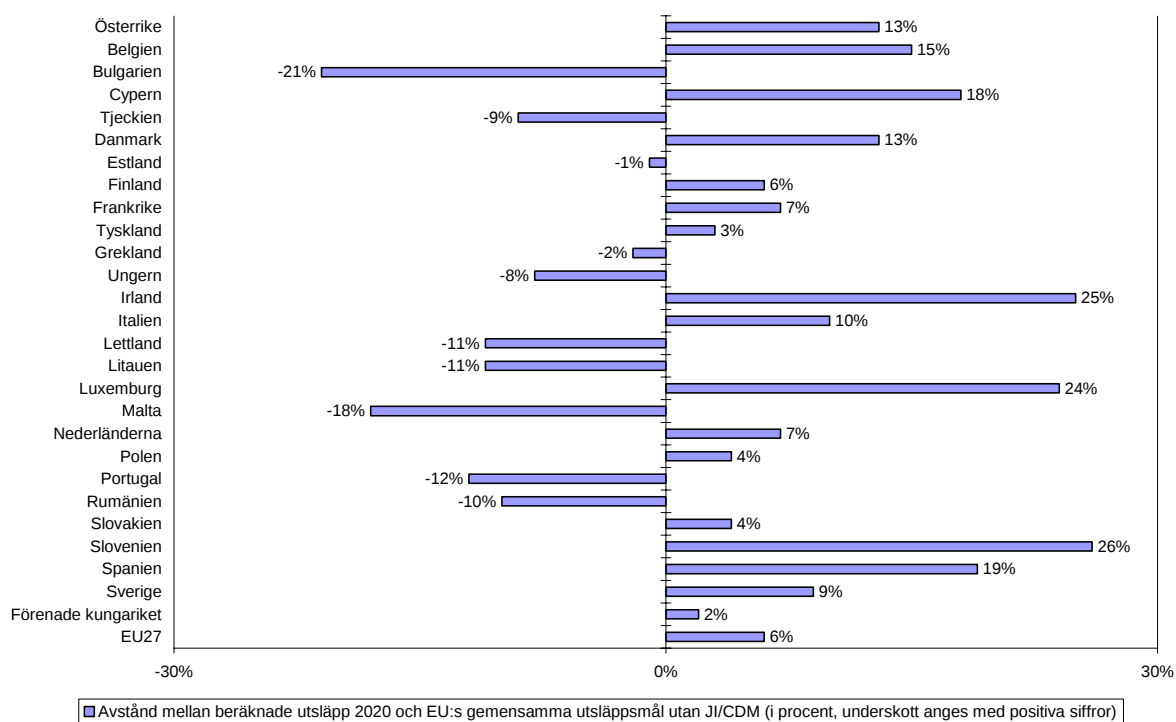
Obs.: Mer information om prognoserna finns i KOM(2010) 265 slutlig och det åtföljande arbetsdokumentet SEK(2010) 650, del 2.

Källa: Europeiska kommissionen.

Trots att prognoserna för 2008–2012 visar på en positiv utveckling när det gäller att leva upp till åtagandena i Kyotoprotokollet kommer det att krävas ytterligare insatser och strategier för att nå 2020-målen. Den flexibilitet som finns i beslutet om fördelning av insatserna och det reviderade direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter, till exempel användningen av projektkrediter, kommer också att bidra till att nå målen.

De totala utsläppen av växthusgaser i EU-27 för sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel beräknas minska med 3,5 % mellan 2005 och 2020 enligt Primes/Gains baslinjeprogno (se tabell 1). Denna minskning beror främst på att utsläppen av andra växthusgaser än koldioxid minskar med omkring 8 % och att utsläppen av koldioxid stabiliseras, vilket ger en minskning med omkring 1 %. Som väntat är det osannolikt att EU kommer att nå målet att minska utsläppen med 10 % i sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel till 2020. Om vi inte använder oss av mekanismerna för gemensamt genomförande/ren utveckling är avståndet till målet på EU-nivå omkring 6 % (se figur 6). Det kommer således fortfarande att behövas ytterligare åtgärder, med synergieffekter mellan genomförandet av direktivet om främjande av användningen av förnybara energikällor och beslutet om fördelning av insatserna. Tio medlemsstater beräknas nå sina mål för sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel redan med dagens strategier och åtgärder som markeras med ”-” i figur 6. Dessa är Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Portugal och Rumänien. Enligt Primes/Gains-prognoserna kommer 17 medlemsstater, däribland de åtta länder som har de största utsläppen i sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, och hela EU-27 inte nå sina mål för sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln.

Figur 6: Beräknat avstånd till 2020-målen för sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel



Källa: Europeiska kommissionen. Sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandel 2013, vilket innebär att sektorer som kommer att omfattas av utsläppshandeln först 2013 inte finns medräknade, för att möjliggöra jämförelser över tid.

5. SITUATIONEN I KANDIDATLÄNDERNA

Kroatiens utsläpp av växthusgaser minskade med 0,6 % mellan 1990¹⁴ och 2008 och med 3,7 % mellan 2007 och 2008. Enligt prognoserna för växthusgaser i det femte nationella meddelandet väntas Kroatien få svårt att nå sitt Kyotomål med dagens strategier och åtgärder.

Islands utsläpp av växthusgaser ökade med 44 % mellan 1990 och 2008 och med 9 % mellan 2007 och 2008. Om man tar hänsyn till beslut 14/CP.7 är Island enligt prognoserna för växthusgaser i det femte nationella meddelandet på god väg att nå sitt Kyotomål.

För 2008 uppgick **Turkiets** utsläpp av växthusgaser till 366,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med 187 miljoner ton koldioxidekvivalenter 1990, vilket innebär en ökning med 96 %, och en minskning med 3,5 % jämfört med 2007. Turkiet har inte gjort något åtagande om att minska sina utsläpp av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet.

Det finns inte några uppdaterade uppgifter om utsläppen av växthusgaser i **f.d. jugoslaviska republiken Makedonien**. De senaste uppgifterna finns i det andra nationella meddelandet och gäller perioden 1990–2002. Mellan 1990 och 2002 minskade de totala utsläppen av växthusgaser med cirka 10 %.

Vidare information finns i avsnitt 2 i arbetsdokumentet.