

Bryssel den 20.7.2016
COM(2016) 500 final

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

Påskynda EU:s övergång till en koldioxidsnål ekonomi

Meddelande som åtföljer åtgärderna inom ramstrategin för energiunionen: förslag om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas utsläpp av växthusgaser 2021-2030, förslag om inkludering av utsläpp och bindning av växthusgaser i markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i klimat- och energiramen för 2030 samt meddelandet om en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet

1. Inledning

Den globala övergången till en koldioxidsnål kretsloppsekonomi har börjat, och har drivits på av Parisavtalet om klimatförändringar¹ och 2030-agendan för hållbar utveckling. Denna övergång är en förutsättning för att skapa jobb, tillväxt och investeringsmöjligheter för dagens och morgondagens generationer av européer och samtidigt lindra följderna av farliga klimatförändringar. Om EU inte tar vara på sitt försprång inom förnybar energi, energieffektivitet och annan koldioxidsnål teknik på världsmarknaden kommer andra att göra det. EU:s ekonomiska modell lär förändras. Det är vårt gemensamma ansvar att se till att övergången blir rättvis och solidarisk, så att ingen hamnar på efterkälken. Ramstrategin för energiunionen² bidrar till detta mål.

Det åtgärds paket som kommissionen lägger fram i dag bidrar till att rusta EU för framtiden och bevara dess konkurrenskraft. Det riktar sig främst till medlemsstaterna, eftersom de kommer att ha huvudansvaret för att bestämma vad som ska göras för att nå målen för utsläpp av växthusgaser 2030³.

Medlemsstaterna kan dock inte göra det ensamma. Mobiliseringen inför Pariskonferensen visade hur stor betydelse andra aktörer än stater har för att genomföra förändringar i praktiken. EU räknar också med att bl.a. företag, jordbrukare, forskare, investerare, lärare, fackliga organisationer och arbetsgivare drar sitt strå till stacken. Samtidigt har EU ansvaret för att förstärka deras insatser genom EU-omfattande åtgärder och en möjliggörande miljö. EU stöder insatser i städerna, där ju 80 % av oss bor. De tillhör de mest dynamiska och innovativa aktörerna för en koldioxidsnål cirkulär ekonomi, och lägger ofta ribban högre än de nationella målen. Landsbygden är lika viktig, eftersom den har en avgörande roll för att tillhandahålla hållbara naturresurser och skydda miljön för kommande släktled.

EU gör sitt yttersta för att upprätthålla den positiva utvecklingen för klimatåtgärder internationellt. Inget land kan stå ensamt inför de katastrofala klimatförändringarna. Detta är skälet till att G7-ländernas ledare på högsta politiska nivå har åtagit sig att påskynda övergången till ett energisystem som gör det möjligt att fasa ut fossila bränslen i den globala ekonomin och sätta en tidsfrist för att avsluta de flesta subventionerna av fossila bränslen, och de har lovat att offentligt stöd till kol, gas och olja ska upphöra senast i slutet av 2025. EU:s städer kommer att spela en avgörande roll i en ny koalition av städer runt om i världen, vilket kan utgöra ytterligare ett tillfälle att samarbeta internationellt för att fortsätta kampen mot klimatförändringarna på lokal nivå. Den växande enigheten om att det brådskar att ta itu med sambandet mellan klimatförändring och instabilitet och säkerhet bekräftades i EU:s klimatdiplomatiska handlingsplan från i år⁴.

¹ COM (2016) 110, *Vägen efter Paris: en bedömning av Parisavtalets konsekvenser*.

² COM(2015) 80, *En ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik*.

³ I oktober 2014 enades EU:s stats- och regeringschefer om den klimat- och energipolitiska ramen för 2030. I ramen anges EU:s åtagande om ett bindande mål på minst 40 % inhemsk minskning av växthusgasutsläppen i ekonomin som helhet fram till 2030 jämfört med 1990.

⁴ Europeisk klimatdiplomati efter COP 21 – rådets slutsatser av den 15 februari 2016.

EU har allt som krävs för att förvandla problemet med klimatförändringar till en tillgång. I detta globala sammanhang är EU ledande inom utveckling av innovativa koldioxidsnåla tekniker och tjänster, inte bara inom energisektorn utan också inom industrin, bygg- och anläggningssektorn och transportsektorn. EU bör behålla denna ledning. Vi måste fortsätta att förse EU-medborgarna med rätt kompetens för den koldioxidsnåla ekonomin, investera i våra barns framtid och hjälpa industrin att anpassa sig till förändrade behov. EU har utlovat ambitiösa åtgärder, och ska hålla sina löften.

2. Principer för regler om övergången till en koldioxidsnål ekonomi i alla sektorer

EU enades i oktober 2014 om ett tydligt åtagande: ett bindande utsläppsminskningmål för hela ekonomin på minst 40 % till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Detta åtagande är ett kostnadseffektivt sätt att nå EU:s långsiktiga klimatmål och låg till grund för EU:s internationella åtaganden enligt Parisavtalet om klimatförändringar; det kommer att genomföras av alla medlemsstater tillsammans.

För att börja genomföra åtagandet lade kommissionen i juli 2015 fram ett förslag till reform av EU:s system för handel med utsläppsrätter, så att det blir ändamålsenligt och driver på investeringar efter 2020 i industrin och energisektorn⁵. Europaparlamentet och medlemsstaternas regeringar i rådet bör göra allt de kan för att snabbt anta detta förslag. Det här åtgärdspaketet omfattar andra viktiga delar av ekonomin som bidrar till klimatinsatserna: byggnader, transporter, avfallshantering, jordbruk⁶, markanvändning och skogsbruk.

Med utgångspunkt i principerna för EU:s klimatpolitik hittills bygger det nya regelverket på de grundläggande principerna om rättvisa, solidaritet, flexibilitet och miljöintegritet.

För att säkerställa rättvisa och solidaritet, som ingår i den ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 som Europeiska rådet enats om, lägger kommissionen fram differentierade nationella utsläppsmål för 2030 där hänsyn tas till medlemsstaternas respektive bruttonationalprodukt, ett mått på deras relativa välstånd. Målen för enskilda rikare medlemsstater anpassas dessutom dem emellan av kostnadseffektivitetsskäl.

Dessutom inrättas genom förslaget ett flexibelt system där medlemsstaterna kan minska sina utsläpp gemensamt för ett antal sektorer med tiden, vilket också återspeglar de strukturella skillnaderna mellan medlemsstaternas ekonomier. Det kommer att möjliggöra handel med utsläppsrätter mellan medlemsstaterna och projekt för att minska utsläppen i andra medlemsstater. Detta kommer att hjälpa att styra investeringarna i EU dit de bäst behövs för att modernisera ekonomin och ge största möjliga nytta till lägsta möjliga kostnad⁷.

Detta är första gången som markanvändning och skogsbruk tas med i EU:s energi- och klimatpolitiska ram. Kommissionen föreslår en noggrann avvägning mellan ytterligare incitament för att binda koldioxid i och minska utsläppen från mark och skog samt behovet av att bevara miljöintegriteten i EU:s klimatram; detta för att ge incitament till

⁵ EU:s mål till 2030 kräver minskningar med 43 % jämfört med 2005 i dessa sektorer.

⁶ EU:s mål till 2030 kräver minskningar med 30 % jämfört med 2005 i dessa sektorer.

⁷ För att ytterligare underlätta efterlevnaden kan medlemsstater som har förhållandevis högre kostnader för att nå sina mål välja att överföra utsläppsrätter för att kompensera för utsläpp inom andra ekonomiska sektorer.

utsläppsminskningar inom bygg-, transport- och jordbrukssektorerna. Därför kommer flexibiliteten gentemot andra sektorer att begränsas.

Förslaget till förordning för dessa sektorer innehåller skärpta bokföringsregler för mark, markanvändning och skogsbruk. Eftersom skogsbruket är den största källan till biomassa för energiändamål och träproduktion, kommer skärpta bokföringsregler för skogsbruket att utgöra en fast grund för EU:s politik för förnybar energi och den vidare utvecklingen av bioekonomin efter 2020.

3. En möjliggörande miljö för en övergång till ett koldioxidsnålt samhälle i EU

Med utgångspunkt i detta regelverk är det medlemsstaternas ansvar att utforma de åtgärder som är bäst lämpade för att dra nytta av övergången till en koldioxidsnål ekonomi och nå sina mål. EU kommer att stödja medlemsstaterna med ett antal verktyg och möjliggörande åtgärder.

3.1. Strategin för energiunionen och andra sektorsspecifika initiativ

Med tanke på transporterens betydelse för utsläppen i EU lägger kommissionen fram en strategi för utsläppssnål rörlighet som innehåller de viktigaste åtgärderna på transportområdet, bl.a. EU-omfattande åtgärder för lågutsläppande och utsläppsfria fordon och alternativa drivmedel med låga utsläpp. I strategin betonas också behovet av att ta vara på samverkansfördelarna mellan transport- och energisystemen.

När det gäller byggnader ser kommissionen över de befintliga EU-reglerna om energieffektivitet och kommer att lägga fram förslag senare i år bl.a. om finansiering av renovering av byggnader. Kommissionen kommer också att färdigställa frivilliga branschrutiner för materialåtervinning av bygg- och rivningsavfall. Med hänsyn till de mer begränsade möjligheterna för utsläppsminskningar inom jordbruk och markanvändning kommer förslaget om markanvändning och skogsbruk att skapa mer incitament för koldioxidbindning inom dessa besläktade verksamheter. Den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken innehåller dessutom olika instrument och åtgärder i sina två pelare för att främja klimatåtgärder. Översynen av de politiska insatserna på EU-nivå för att ta itu med användningen av gödningsmedel förväntas bidra till minskade utsläpp från mineral- och konstgödsel. Efter jordbruket är avfallssektorn för närvarande den näst största utsläpparen av andra växthusgaser än koldioxid. Ramdirektivet om avfallshantering och direktivet om avfallsdeponier, som kommissionen föreslog ändringar av i fjol, väntas bidra till en betydande minskning av utsläppen från avfall.

Medlemsstaterna kan bara dra nytta av dessa EU-omfattande åtgärder om de genomför och tillämpar dem korrekt.

3.2. Övergripande verktyg och incitament

Energiunionen, med alla dess inslag, är en ram inom vilken EU kan skapa de rätta förutsättningarna för energiomställningen. Förutom den finns det ett antal andra möjliggörande faktorer som stöder övergången inom alla ekonomiska sektorer.

3.2.1. Den cirkulära ekonomin.

Den cirkulära ekonomin har stor betydelse både i de sektorer som paketet omfattar men även i andra sektorer. Det finns en direkt koppling mellan den mängd råvaror som används, den energi som krävs och den mängd växthusgaser som släpps ut. EU har lyckats bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökade koldioxidutsläpp, men har än så länge inte lyckats göra detsamma för materialanvändning och resurseffektivitet.

I fjol lade kommissionen därför fram ett ambitiöst paket om den cirkulära ekonomin⁸ för att ta itu med denna utmaning. De föreslagna åtgärderna kommer bidra till att sluta cirkeln i produkternas livscykel genom mer återvinning och återanvändning, och ta vara på råvaror, produkter och avfall så mycket som möjligt.

3.2.2. Innovation för konkurrenskraft

För att ta vara på de möjligheter som skapas genom innovation som en nyckelfaktor i övergången till en koldioxidsnål ekonomi och maximera effekterna av varje investerad euro avser kommissionen att lägga fram en samlad energiunionsstrategi för forskning, innovation och konkurrenskraft senare i år. Konkreta åtgärder inom denna nya strategi bör direkt stödja uppfyllelsen av EU:s klimat- och energimål, och bidra till moderniseringen och konkurrenskraften i EU:s ekonomi genom att stödja EU:s försprång inom ren teknik.

EU är fortfarande världens största finansiär av energirelaterad forskning och utveckling (3,9 miljarder euro under 2014, eller 36 % av den totala finansieringen) och är ledande i antal ansökningar om patent på klimatteknik med högt förädlingsvärde, med 40 % av det totala antalet. Samtidigt förblir vissa områden med stor potential outnyttjade, bl.a. inom ren energiteknik och utsläppsfria fordon. På andra områden, t.ex. teknik för förnybar energi, har EU börjat tappa sitt försprång till konkurrenterna. Det är dock viktigare att EU blir bättre på att få ut sina innovationer på marknaderna och göra dem kommersiellt framgångsrika, och det gäller alla teknik- och innovationsområden.

3.2.3. Omfördelning och expansion av investeringar

Att omfördela och snabbt expandera privata investeringar är en förutsättning för att vi ska kunna gå över till en lågutsläppande, klimatvänlig ekonomi och för att vi ska undvika att fastna i infrastruktur och anläggningar med höga utsläpp.

I EU har man redan börjat anpassa de privata investeringarna till målen för klimat- och resurseffektivitet både politiskt och genom strategiska offentliga investeringar.

EU:s system för handel med utsläppsrätter sätter ett pris på koldioxid. För sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter är medlemsstaternas skattepolitik också relevant för att ge rätt incitament.

⁸ COM(2015) 614, *Att sluta kretsloppet – En EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin.*

I den nya kapitalmarknadsunionen⁹ framhävs vikten av långsiktiga och hållbara investeringar för att upprätthålla och förbättra EU:s konkurrenskraft och främja en övergång till en koldioxidsnål och resurseffektiv ekonomi. Den senaste tidens utveckling av gröna obligationer kan också bidra till att leda kapital till koldioxidsnåla investeringar.

Det finns mer att göra. EU kommer att fortsätta att fördjupa den inre marknaden och arbeta för att avlägsna hinder för investeringar.

Kommissionen arbetar aktivt för att se till att de nuvarande anslagen i EU-budgeten ligger i linje med EU:s klimatmål. Den politiska viljan att minst 20 % av den fleråriga budgetramen ska vara tydligt klimatrelaterad börjar ge resultat. I denna anda har kommissionen nyligen anslutit sig till initiativet Mission Innovation, vars medlemmar har åtagit sig att fördubbla sina offentliga anslag till forskning och utveckling inom ren energi fram till 2020.

EU:s finansieringsinstrument kommer också att bidra väsentligt till EU:s klimatpolitik, vilket visas av Europeiska fonden för strategiska investeringar. Fonden är på väg att mobilisera minst 315 miljarder euro i ytterligare investeringar i den reala ekonomin till mitten av 2018¹⁰. Över 50 % av de investeringar som godkänts hittills rör klimatfrågor. Saminvesteringar i projekt inom Europeiska fonden för strategiska investeringar kan ske antingen på projektnivå eller genom en investeringsplattform. Investeringsplattformarna kan bidra till att finansiera små projekt och att slå ihop finansiering från olika källor för att möjliggöra diversifierade investeringar med geografisk eller tematisk inriktning. De kan också göra små eller lokala investeringsmöjligheter finansiellt attraktiva för nya grupper av investerare, till exempel pensionsfonder eller utländska institutionella investerare. Kommissionen undersöker olika sätt att blanda och kombinera de medel som finns tillgängliga inom andra EU-program, t.ex. Fonden för ett sammanlänkat Europa och Horisont 2020, för att frigöra ytterligare investeringar, särskilt genom investeringsplattformar, inom exempelvis energieffektivitet, smart rörlighet i städer och innovativ teknik.

EU:s reformerade sammanhållningspolitik stöder övergången till ett koldioxidsnålt samhälle, och sammanhållningspolitiska projekt kommer att skapa nytta under åren efter 2020. Sammanhållningspolitiken stöder åtgärder för energieffektivitet i offentliga byggnader och bostadshus (13,3 miljarder euro) och i företag (3,4 miljarder euro, särskilt små och medelstora företag) samt för övergången till energieffektiva och lågutsläppande transporter (39,7 miljarder euro för hållbar rörlighet i städer och koldioxidsnåla transportslag som järnvägar, kusthamnar och inre vattenvägar). Vidare anslås 8 miljarder euro till riskförebyggande och riskhantering, varav 6,4 miljarder euro till klimatrelaterade risker. Sammanlagt 115 miljarder euro av budgeten för den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken stöder klimatinsatser genom förbättrad markförvaltning och styrda investeringar¹¹.

⁹ Jfr den första lägesrapporten för kapitalmarknadsunionen, *Capital Markets Union: First Status Report*, SWD (2016) 147 final.

¹⁰ COM (2016) 359, *Europa investerar igen – Utvärdering av investeringsplanen för Europa* (läget den 1 juni 2016)

¹¹ Inom jordbrukspolitiken del för landsbygdsutveckling har 7,7 miljarder euro avsatts för projekt inom kolbindning och lagring i mark, produktion och användning av hållbar förnybar energi och klimatsmarta

För att stödja investeringar i innovationer, t.ex. avskiljning och lagring av koldioxid, förnybar energi och spridning av ny banbrytande teknik inom industrin, ska enligt kommissionens förslag till översyn av systemet för handel med utsläppsrätter 450 miljoner utsläppsrätter avsättas för detta ändamål.

3.2.4. En socialt rättvis övergång och ny kompetens

Övergången till ett koldioxidsnålt samhälle förväntas minska arbetstillfällena i de traditionella sektorerna (fossila bränslen och koldioxidintensiva industrier), samtidigt som nya arbetstillfällen (förnybar energi, energieffektivitet och elektrifiering av transporter) uppstår. Detta innebär även att det är nödvändigt att man förutser och mildrar övergångens samhällseffekter i vissa regioner och sektorer i samhället, bland annat med hjälp av de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Eftersom kompetens är en viktig väg till anställbarhet och välfärd har kommissionen antagit en ny heltäckande kompetensagenda för Europa¹². För att bidra till att lösa kompetensproblemen lanserar nu kommissionen åtgärder som ska synliggöra kompetensfrågan och förbättra erkännandet av kompetens både lokalt, nationellt och på EU-nivå, i skolor och högskolor och på arbetsmarknaden. Agendan gäller bland annat omskolning och kompetenshöjning och innehåller en strategi för sektoriellt samarbete om kompetens för att förbättra kompetensläget och ta itu med bristen på kompetens i vissa ekonomiska sektorer, t.ex. grön teknik.

3.2.5. Handel och export

Ökade handelsflöden förväntas bidra till en snabb spridning av gröna varor, tjänster och tekniker runt om i världen och till övergången till en koldioxidsnål ekonomi. EU är världsledande inom export och import av miljövaror. Under 2013 uppgick EU:s export av gröna produkter till 146 miljarder euro (cirka 8 % av EU:s totala export) och importen till 70 miljarder euro. De europeiska företagen bör sträva efter att fortsätta utveckla och exportera sin innovationsförmåga och sitt know-how.

Som medlem i Världshandelsorganisationen främjar EU aktivt liberalisering av varor och tjänster, vilket kan ge miljövinster. Tillsammans med sex andra medlemmar i Världshandelsorganisationen har EU bedrivit ett nära samarbete för att nå en ambitiös överenskommelse om miljövaror med samtliga deltagare före G20-toppmötet i Kina senare i år. EU eftersträvar också i sina bilaterala handelsavtal tidig liberalisering av miljövaror och miljö tjänster och underlättande av handel med och investeringar i förnybar energi, vilket bidrar till de klimatpolitiska målen.

investeringar. Ytterligare 43,7 miljarder euro är avsatta för åtgärder för att förbättra ekosystem, vilket också påverkar jordbrukets och skogsbrukets koldioxidpåverkan.

¹² COM (2016) 381, *En ny kompetensagenda för Europa: Samarbete för att stärka humankapitalet, anställbarheten och konkurrenskraften.*

4. Slutsatser

EU:s övergång till en koldioxidsnål ekonomi måste påskyndas. EU behöver mer jobb, tillväxt och investeringar, och den här agendan har potential att uppnå det och modernisera EU:s ekonomi. På lång sikt kommer detta att i grunden omdana vår ekonomi.

De klimatrelaterade lagförslag som bifogas detta meddelande och fjolårets förslag till reform av EU:s system för handel med utsläppsrätter behöver skyndsamt behandlas av rådet och parlamentet.

Kommissionen kommer omedelbart att inleda och påskynda åtgärder enligt principerna för bättre lagstiftning (bl.a. offentliga samråd och konsekvensbedömningar) för att utan dröjsmål omsätta handlingsplanen för utsläppssnål rörlighet i ett antal effektiva och välavvägda åtgärder. Senast i slutet av året kommer kommissionen också att lägga fram de initiativ som återstår för att slutföra arbetet med EU:s strategi för energiunionen.

Medlemsstaterna har redan börjat utarbeta sina strategier för energi- och klimatfrågor efter 2020. Dessa initiativ ger dem den klarhet och de verktyg de behöver, och gör det även möjligt för dem att slutföra sina ratificeringar av Parisavtalet om klimatförändringar. Medlemsstaterna bör i största möjliga utsträckning använda EU:s möjliggörande miljö för att klara övergången till en koldioxidsnål ekonomi så smidigt och rättvist som möjligt.