



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.3.2000
KOM(2000) 88 slutlig

**KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**OM EU:S STRATEGIER OCH ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA UTSLÄPPEN AV
VÄXTHUSGASER – PÅ VÄG MOT ETT EUROPEISKT KLIMATFÖRÄNDRINGSPROGRAM**

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

OM EU:S STRATEGIER OCH ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA UTSLÄPPEN AV VÄXTHUSGASER – PÅ VÄG MOT ETT EUROPEISKT KLIMATFÖRÄNDRINGSPROGRAM

Politisk bakgrund

År 2000 att vara avgörande när det gäller att bekämpa klimatförändringarna. På den sjätte konferensen för parterna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring i november skall det fattas beslut i de frågor som inte avgjordes i Kyoto, framför allt angående de flexibla mekanismerna och hur målen skall uppfyllas. Från och med i mars i år kommer alla politiska insatser på klimatområdet världen runt att inriktas på detta viktiga möte.

I Bonn 1999 begärde man från EU:s sida att alla parter skulle ratificera Kyotoprotokollet så snart som möjligt efter parternas sjätte konferens för att det skall kunna träda i kraft vid Rio+10-konferensen 2002. EU har åtagit sig att se till att detta politiska åtagande leder till konkret handling. Positivt i detta sammanhang är Europeiska rådets beslut i Helsingfors att be kommissionen utarbeta ett förslag till en långsiktig strategi för samordning av politiken för en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling som skall läggas fram för Europeiska rådet i juni 2001.

I EU har man för avsikt att inleda den politiska processen för att ratificera Kyotoprotokollet omedelbart efter parternas sjätte konferens. Flera aspekter kommer att diskuteras, och minst följande två kommer att vara av stor vikt:

1. Det avtal om hur utsläppsminskningarna skall fördelas som rådet godtog under 1998 måste föras in i en rättsakt. Målet på -8 % för EU som helhet har fördelats bland medlemsstaterna med hänsyn till olika ekonomiska utvecklingsmönster. Om avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas omsätts i en rättsakt kan Kyotoprotokollet gemensamt ratificeras av medlemsstaterna och av EG.

2. Det kommer att behövas en genomförandestrategi som komplement till ratificeringsinstrumentet. Detta är en fråga om politisk trovärdighet. Det kommer att bli nödvändigt att konkret ange vilka strategier som måste följas, vilka åtgärder som måste vidtas och hur de s.k. flexibla mekanismerna skall genomföras i EU och tillsammans med andra parter från både industriländer och utvecklingsländer.

Det måste fattas beslut i flera svåra frågor, inte minst de frågor som påverkar respektive medlemsstat och Europeiska gemenskapens ansvar. Vissa frågor gäller skyddet av den inre marknaden eller politiken inom olika sektorer, och andra är förknippade med det faktum att EU skulle vara rättsligt bundet att uppnå målet på -8 % för gemenskapen som helhet.

Oroande utsläppstrender

Under de senaste åren har utsläppen av växthusgaser i Europa ökat i stället för att minska. Om inte de nuvarande politiska åtgärderna skärps kommer utsläppen, vid i övrigt oförändrade förhållanden, förmodligen att öka med 6–8 % i stället för att minska med 8 % i förhållande till 1990 års nivåer¹.

Energi- och transportsektorerna svarar för den största delen av koldioxidutsläppen medan källan till de fluorerade gaserna är industrin. Utsläppen av koldioxid från transportsektorn väntas öka med 39 % fram till år 2010 (jämfört med 1990 års nivåer). Då efterfrågan på el och värme ökar kraftigt väntas koldioxidutsläppen från kraftproduktionen öka efter 2010, medan utsläppen från industrin väntas minska med 12 % under samma period. Situationen i den privata sektorn och tjänstesektorn fortfarande oroande. Utsläppen av fluorerade gaser väntas öka med ungefär 40 % mellan 1990 och 2010 om inte ytterligare åtgärder vidtas. Utsläppen av dessa gaser kommer dock även i fortsättningen att vara små och beräknas 2010 komma att utgöra ca 2,6 % av de totala utsläppen.

Utsläppstrenderna i medlemsstaterna avviker kraftigt från de genomsnittliga siffrorna. I vissa medlemsstater såg situationen inledningsvis bra ut. Enandet av Tyskland och övergången från kol till gas i Förenade kungariket ledde till att utsläppen under den första hälften av 1990-talet minskade. Detta har dock varit unika händelser och det är osannolikt att liknande företeelser inträffar igen före 2012. I bilaga I visas de framsteg som hittills gjorts i medlemsstaterna jämfört med deras minskningsmål som följer av avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas.

De flesta medlemsstater får av olika skäl allt större svårigheter att begränsa utsläppen av växthusgaser. I till exempel Österrike, Danmark, Finland och Nederländerna har en hel del gjorts redan tidigare – de enkla åtgärderna har redan vidtagits – och där kommer man framöver att få högre genomförandekostnader. På grundval av förbättrad information konstaterar vissa andra medlemsstater att deras utsläppstrender snabbt är på väg åt fel håll. Detta gäller framför allt Belgien och Italien. Slutligen börjar man i Spanien, Portugal, Grekland och Irland inse att man trots den utsläppsökning som länderna tillåts enligt avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas ändå måste vidta effektiva åtgärder.

Medlemsstaterna måste därför åta sig att ytterligare förstärka sin inhemska politik för att de skall kunna uppnå sina respektive mål vad gäller minskade utsläpp enligt avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas. Gemensamma och samordnade åtgärder på gemenskapsnivå kommer i enlighet med subsidiaritetsprincipen att vara ett viktigt komplement till dessa nationella strategier.

Behovet av att förstärka strategierna och åtgärderna

Europeiska gemenskapens ledande roll när det gäller att genomföra Kyotoprotokollet kommer att bedömas mot bakgrund av de framsteg som görs under kommande år. Både på medlemsstatsnivå och på europeisk nivå finns det ett antal positiva tecken på att genomförandet av Kyotoprotokollet står högt upp på den politiska dagordningen.

¹ KOM (1999) 230.

Vissa medlemsstater har redan förstärkt sina klimatförändringsstrategier för att de skall kunna börja uppfylla sina Kyotoåtaganden enligt avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas. Många andra medlemsstater håller på att utarbeta sådana nya strategier. De föreslagna åtgärderna gäller alla sektorer och de kommer sannolikt att leda till betydande utsläppsminskningar.

Kommissionen har tagit initiativ till viktiga åtgärder. Vissa av dessa åtgärder, som avtalet med biltillverkarna om personbilars energieffektivitet, har slutförts med framgång. Flera nya kommissionsinitiativ kommer att läggas fram, som förslaget till ett direktiv om främjande av förnybara energikällor i samband med den inre elmarknaden, förslaget till ett direktiv om kompletterande bränslespecifikationer för 2005, meddelandet om åtgärder för integrering av frågor om en hållbar utveckling i näringspolitiken, omarbetningen av den gemensamma transportpolitiken, grönboken om stadstransporter, en strategi för tryggad energiförsörjning med en bedömning av samtliga energikällors miljökonsekvenser, en handlingsplan för ökad energieffektivitet i gemenskapen och en handlingsplan för förnybara energikällor.

Riktlinjerna om statligt stöd för miljöskydd, som snart skall uppdateras, kommer att främja nya marknadsbaserade incitament i medlemsstaterna. Samtidigt kommer målet att förebygga klimatförändringar att återspeglas i de beslut kommissionen skall fatta i framtiden enligt de nuvarande bestämmelserna när den bedömer medlemsstaternas stödsystem.

Framstegen skulle dock ha blivit mycket påtagligare om rådet mer aktivt hade stött vissa centrala förslag, som förslaget om energibeskattnings, eller om man hade låtit bli att anta förslagen i en påtagligt mindre ambitiös version, till exempel när det gäller Save- och Altenerprogrammen. Kommissionen vidhåller att energibeskattnings är av yttersta vikt inom den övergripande klimatförändringsstrategin och uppmanar rådet att snarast anta förslaget.

För att de åtaganden EU gjorde i Kyoto skall kunna uppfyllas måste åtgärderna förstärkas både på medlemsstatsnivå och EU-nivå. Kommissionen kommer därför dels att förstärka gemenskapens strategier och åtgärder, dels att utarbeta ett system för handel med utsläppsrätter inom EU för att förbättra kostnadseffektiviteten när det gäller EU:s genomförandestrategi, bland annat förberedelserna inför tillämpningen av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. EU:s trovärdighet kommer att öka internationellt sett om man visar sin beslutsamhet att förverkliga båda delarna av Kyotoavtalet.

Det kommer att bli lättare att förstärka de gemensamma och samordnade strategierna och åtgärderna för alla viktigare sektorer som släpper ut växthusgaser om man integrerar miljöaspekterna i den politik som förs inom olika sektorer, som när det gäller energi, transport, jordbruk, industri, den inre marknaden och utveckling, där strategier har utarbetats eller kommer att utarbetas. Dessutom begärde rådet (miljö) i sina slutsatser från oktober 1999² att kommissionen så snart som möjligt under år 2000 skulle utarbeta en förteckning över prioriterade åtgärder när det gäller klimatförändring och så småningom utarbeta förslag. I detta sammanhang betonade

² Rådets slutsatser om gemenskapsstrategi när det gäller klimatförändringar, dok. 11654/99, Luxemburg den 12 oktober 1999.

rådet att det är viktigt att vidareutveckla de strategier och åtgärder som redan pekats ut i rådets slutsatser från juni 1998³.

För att tillgodose dessa krav lägger kommissionen nu fram en förteckning över förslag till gemensamma och samordnade strategier och åtgärder (bilaga 3). Denna förteckning är inte uttömmande utan koncentreras på prioriterade åtgärder inom energi-, transport- och industrisektorerna. Den kan komma att justeras efter diskussioner i rådet och parlamentet och med anledning av beslut som fattas angående politiken inom olika sektorer, till exempel när det gäller energi, transport, industri och jordbruk.

Vid utarbetandet av ett framgångsrikt paket av gemensamma och samordnade strategier och åtgärder är det viktigt att ta hänsyn till faktorer som minskningspotential och kostnader för begränsningsåtgärder inom olika politiska områden. I kommissionens meddelande från maj 1999⁴ anges minskningspotentialen och kostnaderna för ett antal begränsningsåtgärder i energi-, transport- och industrisektorerna, som också återfinns i förteckningen över förslag till gemensamma och samordnade strategier och åtgärder i bilaga 3. När det gäller energieffektivitet inom hushållen och tjänstesektorn finns t.ex. en minskningspotential på 140 miljoner ton koldioxidekvivalenter som kan förverkligas till en kostnad på upp till 50 euro/ton (1997 års priser)⁵.

Som komplement till ovannämnda strategier och åtgärder finns Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer. Även om dessa mekanismer är lovande när det gäller kostnadseffektivitet har man inom EU begränsad erfarenhet av dem. Tillsammans med detta meddelande och som en del i samma paket har kommissionen därför antagit en grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom EU. Syftet är att informera alla beslutsfattare om detta nya styrmedel och att inleda ett samråd med alla berörda parter. I detta arbete kommer det att bli nödvändigt att se till att de olika delarna i kommissionens förslag till tillvägagångssätt bildar en sammanhängande helhet. Det är av stor vikt att man inom gemenskapen är klar över hur detta kommer att fungera mot bakgrund av den inre marknaden och att man känner till hur handeln med utsläppsrätter påverkar EU:s möjligheter att uppnå det övergripande målet.

Från gemenskapens sida kommer man även fortsättningsvis att visa att man tar utvecklingsländernas oro för klimatförändringarna på allvar. Det kommer att fastställas gemenskapsåtgärder för att hjälpa utvecklingsländerna att minska klimatförändringarna och anpassa sig till de negativa konsekvenserna. Efter parternas sjätte konferens måste det tas nya initiativ för att hjälpa de fattigare och mest sårbara utvecklingsländerna att fullt ut ta tillvara de möjligheter som följer av Kyotoprotokollet, framför mekanismen för en ren utveckling.

³ Rådets slutsatser om gemenskapsstrategi när det gäller klimatförändringar, dok. 9702/98, Bryssel den 19 juni 1998.

⁴ KOM (1999) 230.

⁵ KOM (1999)230.

Det europeiska klimatförändringsprogrammet

Det europeiska klimatförändringsprogrammet är Europeiska kommissionens program för att samla alla berörda parter till samarbete när det gäller förberedelserna inför de gemensamma och samordnade strategierna och åtgärderna för att minska utsläppen av växthusgaser. Även om rätten att lägga fram förslag till politik vilar hos kommissionen har man positiva erfarenheter av att låta flera berörda parter delta i det förberedande arbetet inför sådana förslag.

Det europeiska klimatförändringsprogrammet kommer främst att behandla de strategier och åtgärder som anges i bilaga 3.

Programmets uppbyggnad, som visas i detalj i bilaga 2, kommer att vidareutvecklas av kommissionen. Det kan konstateras att programmets omfattning till en början kommer att vara begränsad och att det kommer att behandla de mest lovande åtgärderna för att minska utsläppen i syfte att uppnå Kyotomålet på en åttaprocentig minskning. På medellång och lång sikt bör dock programmet bli mer omfattande och inbegripa frågor som anpassning, internationellt samarbete genom kompetensutveckling och tekniköverföring, forskning och övervakning, demonstration av effektiv och miljövänlig teknik samt utbildning. Förberedande arbete på dessa områden kan sedan komma att ligga till grund för konkreta förslag från kommissionen.

Programmet kommer inte att drivas isolerat. Det kommer att skapas och utvecklas kopplingar till befintliga initiativ på områden som har betydelse för klimatförändringarna, bland annat luftkvalitet, energi och transport, så att dessa program kan fungera tillsammans och förstärka varandra. Genomförandet av strategierna inom de olika sektorerna kommer också att påverka programmet.

Övervakning av framstegen i riktning mot EU:s Kyotomål

Kommissionen vill framhålla medlemsstaternas ansvar att utarbeta egna strategier och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Åtgärdernas och strategiernas verkan måste kontinuerligt övervakas. Genom rådets beslut 99/296/EG om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen skapas det nödvändiga verktyget för att bedöma strategierna och åtgärderna, men detta behöver utvidgas och förstärkas så att även tillämpningen av de flexibla mekanismerna omfattas. Detta är en förutsättning för att övervakningsmekanismen skall kunna fungera väl när det gäller att bedöma om Kyotomålet uppnåtts totalt sett.

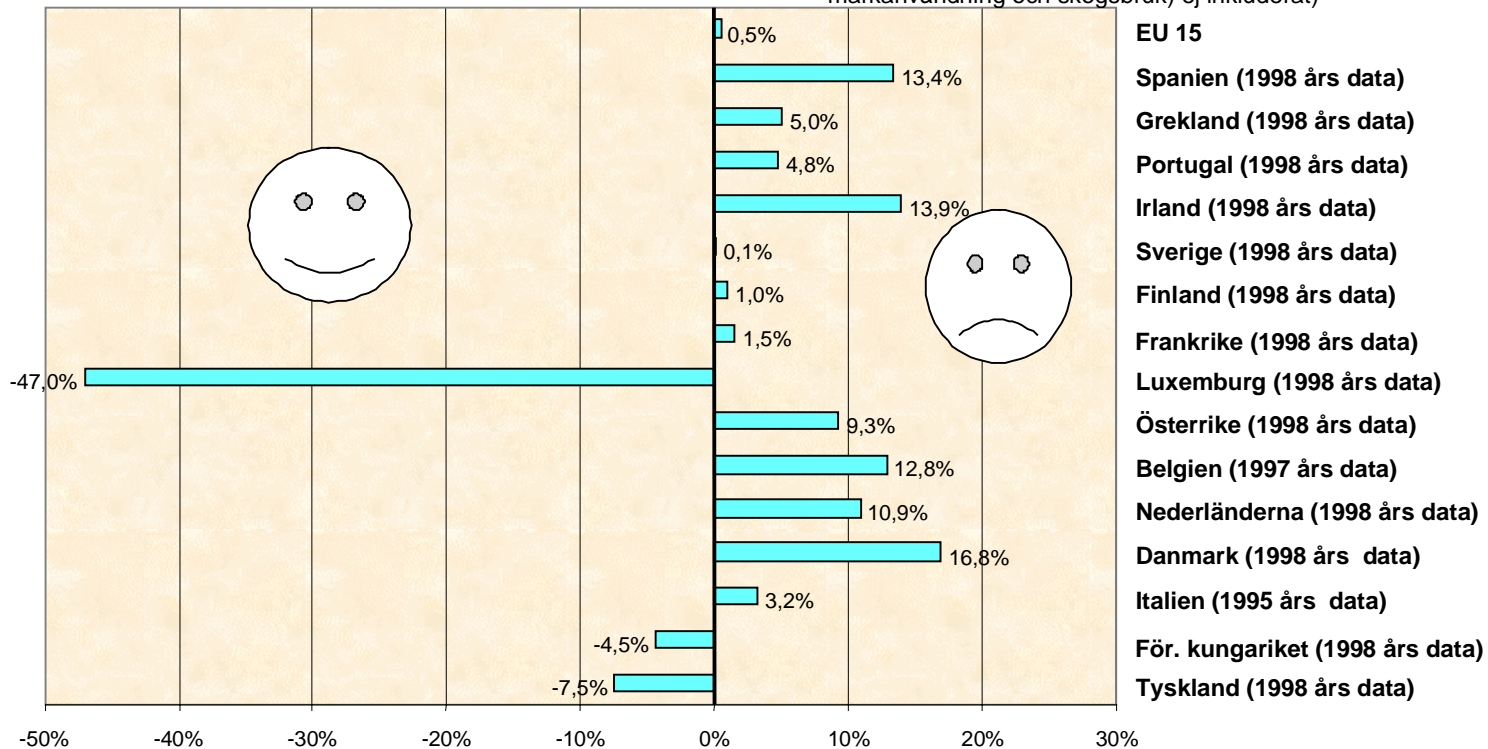
BILAGA

Faktiska resultat

jämfört med vad resultaten borde vara enligt avtalet om hur utsläppsminskningarna skall fördelas (förutsatt en linjär utveckling från 1990 till 2010 års mål)

i procent av 1990 års utsläpp

(3 gaser, LUCF (markanvändning, förändring av markanvändning och skogsbruk) ej inkluderat)



Figuren visar om en medlemsstat är på rätt väg om man förutsätter att utsläppsbegränsningen är linjär (mellan 1990 och 2010). Ett negativt värde innebär ett resultat som är bättre än det fastställda målet, medan ett positivt värde innebär ett otillräckligt resultat. När det gäller Luxemburg är de totala utsläppen av växthusgaser mycket små (0,3 % av EU:s utsläpp). De stora utsläppsminskningarna har åstadkommit genom en omstrukturering av järn- och stålindustrin. De data som använts är de som årligen överlämnas från medlemsstaterna till kommissionen i enlighet med övervakningsmekanismen (rådets beslut 93/389/EEG, ändrat genom beslut 99/296/EG). Dessa data kommer att föras in i *Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990–1998*, från Europeiska miljöbyrån.

CENTRALA INSLAG I DET EUROPEISKA KLIMATFÖRÄNDRINGSPROGRAM SOM EUROPEISKA KOMMISSIONEN SKALL STARTA

Mål

Det europeiska klimatförändringsprogrammets övergripande mål är att man skall ringa in och utarbeta alla inslag i en europeisk klimatförändringsstrategi som är nödvändiga för genomförandet av Kyotoprotokollet. Det kommer att röra sig om en minskning av utsläppen genom strategier och åtgärder och de flexibla mekanismerna, kompetensutveckling och tekniköverföring, forskning och övervakning samt utbildning. Genom samarbetsinsatser från alla berörda parter, som företrädare för kommissionen, medlemsstaterna, industrin och icke-statliga organisationer, kommer man inom programmet att genomföra det förberedande arbetet för att kommissionen så småningom skall kunna lägga fram konkreta förslag för rådet och Europaparlamentet.

Styrkommitté

Styrkommittén kommer att bestå av företrädare för samtliga kommissionsenheter som deltar i programmet. Kommittén kommer att ansvara för den övergripande ledningen och samordningen av programmet både när det gäller strategi och organisation. Styrkommittén kommer att inrätta arbetsgrupper för specifika frågor och fastställa deras uppdragsbeskrivning och en tidsplan på grundval av förslag från de berörda generaldirektoraten. Styrkommittén skall sammanträda en gång per månad. Den kommer också regelbundet att informera andra berörda parter och utbyta information med dem.

Arbetsgrupper (AG)

Arbetsgrupperna kommer att arbeta enligt ett godkänt arbetsprogram, som grundas på den uppdragsbeskrivning och den tidsplan som fastställts av styrkommittén. Arbetsprogrammen kommer framför allt att avse bedömningar av miljökonsekvenser av och kostnader för de strategier som följs och de åtgärder som vidtas samt frågan om överensstämmelse med politiken för integrering i de olika sektorerna. På grundval av dessa bedömningar kan det lämnas rekommendationer till kommissionen (se vidare under Rapporter).

Varje arbetsgrupp kommer att vara knuten till en bestämd grupp berörda parter som skall representera Europa snarare än en nationell eller regional intressekrets. Arbetsgruppernas storlek kommer att vara begränsad och de kommer att bestå av ungefär 15 personer.

Till en början kommer programmet att inriktas på områdena energi, transport och industri samt de flexibla mekanismerna. Arbetsgrupperna kommer att samlas kring ett antal ämnesområden, och dessa kommer i princip att motsvara den förteckning över förslag till gemensamma och samordnade strategier och åtgärder som kommissionen kommer att överlämna till rådet (miljö) i slutet av mars.

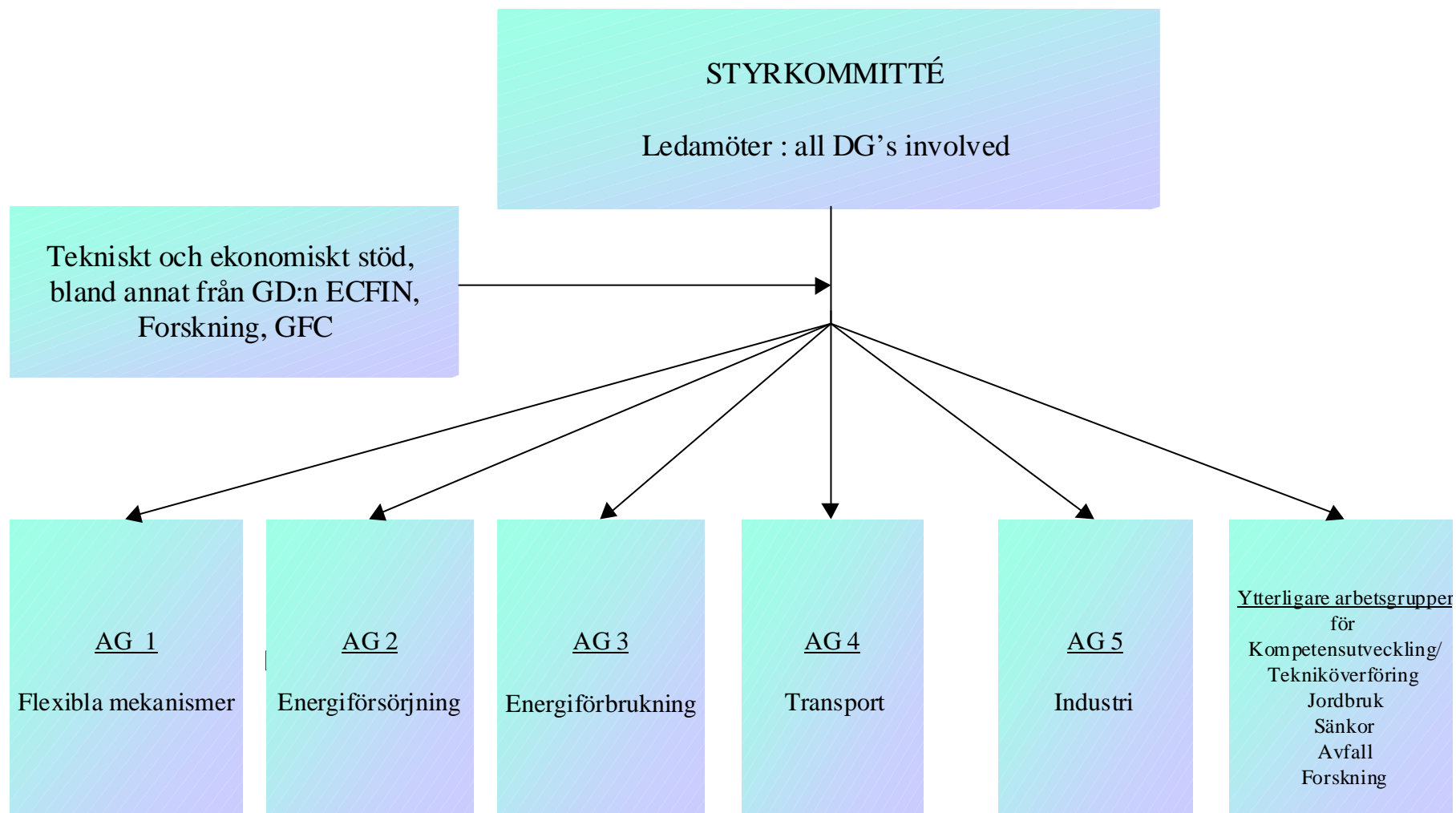
I ett senare skede kommer antalet arbetsgrupper att utökas för att täcka in områden som jordbruk, sänkor, avfall, kompetensutveckling och tekniköverföring samt forskning.

Arbetsgruppernas arbete kommer att grundas på befintligt underlag istället för att de genomför eget modelleringsarbete. Det har redan gjorts bedömningar av åtgärderna i de olika sektorerna med avseende på miljö och kostnadseffektivitet eller så håller sådana bedömningar på att göras. Arbetsgrupperna kommer att få stöd av de berörda enheterna inom kommissionen. Man kommer att undersöka möjligheterna till stöd från externa konsulter.

Rapporter och tidsramar

Via sin ordförande kommer varje arbetsgrupp att regelbundet lämna rapporter till styrkommittén. En skriftlig lägesrapport kommer att begäras efter sex månader och en slutrapport efter tolv månader. I slutrapporten kommer slutsatser att läggas fram som behandlar typ, omfattning och innehåll när det gäller de strategier och åtgärder som bör övervägas på gemenskapsnivå. På grundval av detta kommer kommissionen att kunna utarbeta konkreta förslag till strategier med styrmedel såsom tekniska föreskrifter, beskattning, frivilliga avtal eller flexibla mekanismer.

Det europeiska klimatförändringsprogrammets uppbyggnad



Förteckning över förslag till gemensamma och samordnade strategier och åtgärder på området för klimatförändringar

ENERGIFÖRSÖRJNING

- *Vidareutveckling av den inre marknaden för el och gas med hänsyn till miljöaspekter*
- *Tillträde till elnätet för decentraliserad elproduktion; ökning av de förnybara energikällornas andel*
- *Ökad användning av kraftvärmeverk*
- *Minskade metanutsläpp från gruv- och utvinningsindustrin*
- *Uppsamling och bortskaffande av koldioxid i underjordiska reservoarer*
- *Främjande av effektivare och miljövänligare teknik för omvandling av fossila bränslen*
- *Energieffektivitet inom el- och gasdistributionssektorn*

INDUSTRISEKTORN

- *Förbättrade normer för energieffektivitet hos elektrisk utrustning*
- *Förbättrade effektivitetsnormer för industriella processer*
- *Förbättrad energieffektivitet för att begränsa koldioxidutsläppen (värmepannor, byggprodukter etc.)*
- *Fler energitjänster för små och medelstora företag*
- *Utarbetandet av en politisk EG-ram för fluorerade gaser (fluorkolväten, perfluorkarboner, svavelhexafluorid)*
- *Utarbetandet av en politisk EG-ram för handel med utsläppsrätter*
- *Utarbetandet av en ram för frivilliga avtal*

ENERGIFÖRBRUKNING I HUSHÅLLEN OCH TJÄNSTESEKTORN

- *Offentlig upphandling av energieffektiv teknik för slutanvändare*
- *Energirevisioner och certifikat över uppvärmningsprestanda*
- *Förbättrade prestanda när det gäller byggnader och belysning*
- *Byggnadskonstruktion och infrastrukturplanering*

ENERGIFÖRBRUKNING I TRANSPORTSEKTORN

- *Transportavgifter och ekonomiska styrmedel för flyget*
- *Skatteramar som ett led i strategin beträffande bilars koldioxidutsläpp*
- *Utvidgning av begreppet "miljövänligare bilar" till personbilar och lätta nyttofordon (förbättrade normer för utsläpp och bränsle, ny teknik och nya bränslen)*
- *Den europeiska kampanjen för ett bränsleeffektivare körsätt*

TRANSPORTPOLITIK OCH INFRASTRUKTUR

- *Omarbetning av transportpolitiken (järnväg, godstransporter på väg, byte av transportsätt, sjöfart och flyg)*
- *Grönboken om stadstransporter som behandlar det ökande problemet med trafikstockningar (där man tar upp bland annat avgifter, skatteåtgärder, parkeringsåtgärder och förbättrad kollektivtrafik).*
- *Hållbar rörlighet och intermodalitet*
- *Satellitbaserade navigationstjänster (Galileo)*

AVFALL

- *Främjande av biologisk hantering av biologiskt nedbrytbart avfall*
- *Omarbetning av direktivet om avloppsslam (86/278/EEG)*
- *Förpackningar och förpackningsavfall*

FORSKNING

- *Genomförande av femte ramprogrammet, framför allt det särskilda programmet om energi, miljö och hållbar utveckling*
- *Inrättande av nätverk för FoTU-insatser på EU-nivå, nationell nivå eller annan nivå på området för klimatförändringar*

INTERNATIONELLT SAMARBETE

- *Kompetensutveckling i och tekniköverföring till utvecklingsländer genom internationellt samarbete*