



Bryssel den 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030

1. INLEDNING

Sedan EU antog sitt första klimat- och energipaket 2008 har många framsteg gjorts. EU är på god väg att nå sina mål för växthusgasutsläpp och användning av förnybar energi till 2020, och stora förbättringar har åstadkommit i fråga om effektiv energianvändning, tack vare energisnålare byggnader, produkter, industriprocesser och fordon. Detta är särskilt betydelsefullt med tanke på att EU:s ekonomi har vuxit med cirka 45 % i reala tal sedan 1990. 20/20/20-målen för växthusgasutsläpp, förnybar energi och energibesparingar har spelat en avgörande roll i denna process och har garanterat sysselsättning för över 4,2 miljoner människor inom olika delar av miljöindustrin¹. Tillväxten inom denna sektor fortsatte till och med under krisen.

Fält 1: De viktigaste resultaten av den nuvarande energi- och klimatpolitiska ramen

EU har satt upp tre mål som ska uppnås till 2020, för minskning av växthusgasutsläppen (20 %), för andelen förnybar energi (20 %) och för ökad energieffektivitet (20 %). Den nuvarande energi- och klimatpolitiken har medfört viktiga framsteg mot uppnåendet av dessa 20/20/20-mål:

- Under 2012 minskade växthusgasutsläppen med 18 % i förhållande till utsläppen 1990 och väntas till 2020 respektive 2030 minska ytterligare till nivåer 24 % och 32 % lägre än under 1990, med dagens politik.
- Andelen förnybar energi har ökat till 13 % under 2012, som andel av slutlig energiförbrukning, och väntas öka ytterligare till 21 % till 2020 och till 24 % till 2030.
- EU hade installerat cirka 44 % av världens förnybara el (vattenkraft inte medräknad) till slutet av 2012.
- EU-ekonomins energiintensitet har minskat med 24 % mellan 1995 och 2011 medan näringslivets förbättring i denna fråga uppgick till 30 %.
- EU-ekonomins koldioxidintensitet minskade med 28 % mellan 1995 och 2010.

Mycket har också förändrats sedan 2008. Främst märks effekterna av den ekonomiska krisen, som har påverkat medlemsstaternas finansieringskapacitet. Priset på fossila bränslen är fortfarande högt, vilket påverkar unionens handelsbalans och energikostnader negativt. För 2012 uppgick EU:s utgifter för import av olja och gas till över 400 miljarder euro, dvs. nästan 31 % av unionens BNP. För den globala energiefterfrågan har tyngdpunkten också märkbart förskjutits till tillväxtekonomierna som Kina och Indien. Samtidigt berörs hushåll och industrianvändare allt mer av ökande energipriser och prisskillnader i förhållande till många av unionens handelspartner, som exempelvis USA. Den inre energimarknaden har utvecklats, men det finns nya risker för splittring. EU:s system för handel med utsläppsrätter driver inte

¹ Eurostatuppgifter om sektorn för miljövänliga varor och tjänster.

på investeringarna i koldioxidsnål teknik tillräckligt, vilket ökar sannolikheten för att det ska uppstå nya nationella strategier som undergräver de lika konkurrensvillkor som EU:s system för handel med utsläppsrätter skulle skapa. Förnybar energiteknik har hunnit mogna, och kostnaderna har sjunkit avsevärt, men den snabba utvecklingen av förnybara energikällor skapar nu nya problem för energisystemen. Många energiförbrukande produkter är i dag effektivare, och konsumenterna kan därmed i praktiken minska sin energiförbrukning och sina utgifter.

Samtidigt har sannolikheten för att människan påverkar klimatförändringen bekräftats ytterligare, liksom behovet av omfattande och ihållande minskningar av växthusgasutsläppen om vi vill begränsa förändringarna av jordens klimat².

Därför är det nu dags att fundera på dessa utvecklingar och på vilka politiska ramar vi behöver till 2030. Utgående från de svar som berörda parter har skickat in på kommissionens grönbok³ är det viktigt att fortsätta att uppmuntra utvecklingen mot en koldioxidsnål ekonomi som garanterar att alla konsumenter får tillgång till konkurrenskraftig energi till överkomliga priser, skapar nya möjligheter till tillväxt och sysselsättning och ger större energiförsörjningstrygghet samt minskar hela unionens beroende av energiimport. Vi måste göra kraftfulla åtaganden om att fortsätta att minska våra växthusgasutsläpp i enlighet med den kostnadseffektiva plan som ingår i färdplanerna för 2050⁴. Detta måste ske i tid inför de kommande förhandlingarna om ett internationellt klimatavtal. Vi måste så snart som möjligt skapa rättslig säkerhet för investerare i koldioxidsnål teknik för att driva på forskning, utveckling och innovation och se till att leveranskedjorna för ny teknik skalas upp och industrialiseras. Allt detta måste göras med beaktande av den ekonomiska och politiska realiteten och utgå från våra erfarenheter med dagens politiska ramar.

Mot denna bakgrund bör de politiska ramarna för 2030 grundas på ett fullständigt uppnående av 20/20/20-målen samt på följande:

- Ett kraftfullt åtagande att minska växthusgasutsläppen i linje med färdplanerna för 2050. Ett sådant åtagande bör fullgöras på ett kostnadseffektivt sätt som uppfyller kraven på betalbarhet, konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet, och som beaktar den nuvarande ekonomiska och politiska situationen.
- Förenkling av de politiska ramarna i Europa, med bättre ömsesidig komplettering och samstämmighet mellan mål och instrument.
- Flexibilitet för medlemsstaterna att, inom dessa EU-ramar, själva bestämma en övergång till en koldioxidsnål ekonomi som passar deras särskilda förhållanden, deras energimix och deras behov av energitrygghet, och som gör det möjligt för dem att begränsa kostnaderna.
- Förstärkt regionalt samarbete mellan medlemsstater så att de på ett mer kostnadseffektivt sätt kan ta itu med gemensamma energi- och klimatproblem och samtidigt främja marknadsintegration och hindra snedvridning av marknaderna.
- Utnyttjande av drivkrafterna bakom utvecklingen av förnybar energi med hjälp av strategier som grundas på kostnadseffektivare metoder och förstärker EU-

² *Climate Change 2013 The Physical Science Basis*; IPCC-arbetsgrupp I; sammanfattning för beslutsfattare, oktober 2013.

³ COM(2013) 169: Grönbok om de klimat- och energipolitiska ramarna för 2030.

⁴ KOM(2011) 885, *Energifärdplan för 2050*; KOM(2011) 112, *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050*.

dimensionen, och som syftar till ytterligare integrering av den inre marknaden för energi och till lika konkurrensvillkor.

- Bättre kunskap om vilka faktorer som påverkar energikostnaderna så att politiken kan grundas på fakta och man tydligt ser vad som kan och inte kan påverkas genom strategier på nationell nivå och EU-nivå. Det är också viktigt att se till att företagets konkurrenskraft och överkomliga energipriser för konsumenterna ligger i fokus när den politiska ramens målsättningar och dess genomförandeinstrument fastställs.
- Ökad energitrygghet samtidigt som ett konkurrenskraftigt och koldioxidsnålt energisystem utvecklas. Detta bör uppnås genom gemensamma åtgärder, integrerade marknader, diversifierad import, hållbar utveckling av inhemska energikällor, investering i nödvändig infrastruktur, energibesparing på slutanvändarnivå och stöd till forskning och innovation.
- Ökad säkerhet för investerare genom tydliga signaler i dag om hur de politiska ramarna kommer att ändras efter 2020, och genom att garantera att inga omfattande ändringar befintliga mål och instrument äger rum tidigare än så.
- Rättvis bördefördelning mellan medlemsstaterna utgående från deras särskilda situation och deras förmåga.

Detta meddelande ska fastställa ramarna för EU:s framtida energi- och klimatpolitik och inleda en process som ska leda till en gemensam syn på hur sådana strategier ska utvecklas i framtiden.

2. RAMARNAS VIKTIGASTE ELEMENT

I kommissionens grönbok efterlystes synpunkter på vilken omfattning och struktur energi- och klimatmålen för 2030 bör ha. Det visade sig att det finns en bred samsyn bland berörda parter om att det vore önskvärt med nya mål för minskning av växthusgaser. Däremot rådde det oenighet om vilken ambitionsnivå man bör lägga sig på⁵. Likaså var man oense om huruvida det krävs nya mål för förnybara energikällor och energieffektivitet om man vill göra ytterligare framsteg i ett 2030-perspektiv.

I den konsekvensbedömning som offentliggjordes tillsammans med denna ram granskades olika mål för minskning av växthusgasutsläppen (35 %, 40 % och 45 %). Granskingen bekräftade slutsatserna i energifärdplanen för 2050⁶, att kostnaderna för en övergång till en koldioxidsnål ekonomi inte skiljer sig nämnvärt från de kostnader som kommer att uppstå under alla omständigheter till följd av behovet av att förnya ett åldrande energisystem, ökande priser på fossila bränslen och efterlevnaden av dagens klimat- och energipolitik. Men energisystemskostnaderna förväntas under alla omständigheter öka under perioden fram till 2030, till en nivå på cirka 14 % av BNP, jämfört med cirka 12,8 % 2010. Däremot förväntas en kraftig skiftning från bränsleutgifter till innovativ utrustning med stort mervärde, som kommer att främja investeringar i innovativa produkter och tjänster, skapa sysselsättning och tillväxt och förbättra unionens handelsbalans. Fördelaktiga ekonomiska ramar och en riktad industripolitik så som det beskrivs i det medföljande meddelandet om en industriell pånyttfödelse⁷ bör göra det lättare för näringslivet att utnyttja dessa möjligheter.

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ KOM(2011) 885.

⁷ COM(2014) 14.

Erfarenheterna med de nuvarande ramarna för 2020 visar att även om mål på EU-nivå och nationell nivå kan driva på kraftfulla insatser från medlemsstaternas sida och leda till tillväxt inom ny industri, så har de inte alltid garanterat marknadsintegration, kostnadseffektivitet och rättvisa konkurrensförhållanden. Konsekvensbedömningen tyder på att den minst kostsamma vägen till en koldioxidsnål ekonomi är att sätta ett huvudmål för minskning av växthusgasutsläpp. Ett sådant mål skulle automatiskt främja ökad användning av förnybar energi och energibesparingar i unionen.

I ljuset av de erfarenheter som gjorts med våra nuvarande strategier föreslår kommissionen ett nytt minskningsmål för inhemska utsläpp av växthusgaser, på 40 % jämfört med 1990. Detta mål bör fördelas mellan de sektorer som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, och de som inte gör det⁸, och bör vara kärnan i EU:s energi- och klimatpolitik till 2030. Målet för de sektorer som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter skulle fördelas mellan medlemsstaterna (se nedan). Det skulle åtföljas av ett samstämmigt huvudmål för förnybar energi på EU-nivå, på minst 27 %, med flexibilitet för medlemsstaterna att själva bestämma sina nationella mål. Frågan hur man bäst uppnår maximala energibesparingar till 2030 kommer att undersökas närmare i en översyn av direktivet om energieffektivitet som ska genomföras längre fram under 2014.

Den stora flexibilitet som medlemsstaterna ska ges kommer att åtföljas av en kraftfull EU-ram för styrning som garanterar att EU-målen för förnybar energi och energibesparingar uppnås på ett sätt som är förenligt med uppnåendet av medlemsstaternas och EU:s mål för växthusgaser och med de mer allmänna principerna för EU:s energipolitik, bland annat genomförande och ytterligare integration av den inre energimarknaden och skapandet av ett konkurrenskraftigt, säkert och hållbart energisystem.

2.1 Mål för utsläpp av växthusgaser

Kommissionen föreslår att man fastställer ett mål för minskning av EU:s inhemska växthusgasutsläpp på 40 % till 2030 jämfört med utsläppen 1990. Det bör noteras att de strategier och åtgärder som medlemsstaterna genomför och planerar i förhållande till sina nuvarande skyldigheter att minska växthusgasutsläppen kommer att fortsätta att ha effekt efter 2020. Om de genomförs fullt ut och med full effekt kan dessa åtgärder redan förväntas leda till en minskning på 32 % jämfört med utsläppsnivån 1990. Det kommer att kräva fortsatta ansträngningar, men visar samtidigt att målen för 2030 kan uppnås. En förutsättning för att man ska kunna beakta den internationella dimensionen och se till att unionen även framöver väljer alternativen med lägsta kostnader på vägen mot en koldioxidsnål ekonomi är emellertid att åtgärderna löpande utvärderas.

EU-målet måste delas upp mellan systemet för utsläppshandel och vad medlemsstaterna tillsammans måste uppnå i de sektorer som inte omfattas av handelssystemet. De sektorer som omfattas av systemet skulle behöva uppnå minskningar på 43 % i fråga om växthusgasutsläpp till 2030, medan de sektorer som inte omfattas skulle behöva uppnå minskningar på 30 %, båda i förhållande till 2005 års nivåer. För att uppnå den utsläppsminskning som krävs inom de sektorer som omfattas av handelssystemet kommer den årliga faktorn för sänkning av taket för högsta tillåtna utsläpp inom systemet för handel med utsläppsrätter att behöva ökas från nuvarande 1,74 % till 2,2 % efter 2020.

De gemensamma insatserna för de sektorer som inte omfattas av systemet måste också i tid fördelas mellan de enskilda medlemsstaterna på ett lämpligt sätt. I dag görs fördelningen

⁸ De sektorer som omfattas av systemet täcker 11 000 fasta anläggningar för elproduktion och tillverkningsindustri, som är viktiga energiförbrukare.

utgående från relativ välfärd, varvid man använder BNP per capita som måttstock. Detta leder till en stor spridning i insatsnivå, från minskningar på 20 % till öknings på 20 % av utsläppsnivån. Den analys som ligger till grund för kommissionens konsekvensbedömning möjliggör en kostnadseffektiv fördelning av insatserna mellan medlemsstaterna. Det bekräftas att kostnader och investeringar skulle vara relativt sett högre i medlemsstater med låga inkomster, samtidigt som kostnaderna för unionen som helhet minimeras. Detta speglar dessa länders relativt sett högre koldioxidintensitet, lägre energieffektivitet och lägre investeringskapacitet. Analysen visar bland annat att länder vars BNP ligger under 90 % av EU-genomsnittet under perioden 2021-2030 skulle behöva göra investeringar på en nivå som per år uppskattas ligga cirka 3 miljarder över EU-genomsnittet för kostnadsökningar under den perioden.

Därför anser kommissionen att man, när man bestämmer varje enskild medlemsstats utsläppsminskning i en 2030-ram, även fortsättningsvis bör beakta dessa fördelningsfaktorer, samtidigt som man garanterar den inre marknadens integritet, exempelvis när det gäller energieffektivitet och energiförbrukande produkter. Med tanke på vikten av framtida investeringar kommer det också att krävas lösningar som bidrar till bättre finansiering (se nedan).

Kommissionen ser inga fördelar med att föreslå högre villkorade mål innan de internationella förhandlingarna har ägt rum. Om förhandlingsresultaten blir sådana att det motiverar ambitiösare mål från unionens sida kan en sådan extra insats vägas upp genom tillgång till internationella krediter.

2.2 Ett mål för förnybar energi på EU-nivå

Förnybar energi måste även fortsättningsvis ha en viktig roll i övergången till ett konkurrenskraftigare, säkrare och hållbarare energisystem. En sådan övergång är omöjlig utan betydligt större andelar förnybar energi. I den mån förnybar energi produceras inom EU bidrar den också till att minska EU:s handelsunderskott i fråga om energiprodukter och dess sårbarhet för försörjningsavbrott och snabba prisförändringar för fossila bränslen. Inhemsk förnybar energi kan också främja innovativ teknik, skapa sysselsättning inom nya sektorer och minska luftföroreningarna.

Det snabba införandet av förnybar energi skapar redan problem, särskilt för elsystemet, som måste anpassas till allt mer decentraliserad och variabel produktion (sol- och vindkraft). Dessutom drivs utvecklingen av förnybar energi i EU främst av nationella stödprogram, som å ena sidan är anpassade till nationella och regionala förhållanden, men å andra sidan kan bromsa marknadsintegrationen och minska kostnadseffektiviteten. Det snabba införandet av förnybara energikällor kan också påverka konkurrenskraften hos andra energikällor som även framöver kommer att vara viktiga för EU:s energisystem, och minska investeringsincitamenten för produktionskapacitet som kommer att behövas för övergången till ett konkurrenskraftigare, säkrare och hållbarare energisystem (t.ex. som reserv till variabel förnybar energiproduktion).

I framtiden måste fördelarna med förnybar energi utnyttjas på ett så marknadsdrivet sätt som möjligt. Systemet för handel med utsläppsrätter och det bidrag som förnybar energi ger till minskningen av växthusgasutsläppen är nära kopplade och kompletterar varandra. Ett mål för minskning av växthusgasutsläppen på 40 % bör redan i sig självt främja en växande andel förnybar energi i EU till minst 27 %. Kommissionen föreslår därför att detta bör vara EU:s mål för andelen förnybar energi som förbrukas i EU. Det skulle vara bindande i EU, men inte i de enskilda medlemsstaterna, utan det skulle uppnås genom klara åtaganden som medlemsstaterna själva beslutar om, och som skulle styras av behovet av att gemensamt uppnå EU-målet samt bygga på vad varje enskild medlemsstat bör prestera i förhållande till

deras nuvarande mål för 2020. De nya åtagandena för 2030 kommer att ses över i samband med den styrprocess som beskrivs i avsnitt 3, och vid behov kompletteras med ytterligare EU-åtgärder och EU-instrument för att garantera att EU-målet uppnås.

Ett sådant mål på EU-nivå kommer att främja fortsatt investering i förnybar energi, vilket exempelvis skulle innebära att andelen förnybar energi i elsektorn ökade från 21 % i dag till minst 45 % 2030. Till skillnad från den nuvarande ramen skulle EU-målet inte omsättas i nationella mål genom EU-lagstiftning, vilket innebär att medlemsstaterna skulle ha större spelrum att uppnå sina mål för minskade växthusgasutsläpp så kostnadseffektivt som möjligt och i enlighet med sina specifika förhållanden, sin energimix och förmåga att producera förnybar energi.

Kommissionen anser inte att det är lämpligt att införa nya mål för förnybar energi eller för växthusgasintensiteten hos bränslen som används inom transportsektorn eller inom andra delsektorer efter 2020. Utvärderingen av hur man kan minska indirekta utsläpp från ändrad markanvändning har visat att första generationen biobränslen har haft en mycket begränsad roll i att minska transportsektorns koldioxidutsläpp. Kommissionen har exempelvis redan angivit att livsmedelsbaserade biobränslen inte bör få offentligt stöd efter 2020⁹. Det krävs en rad alternativa förnybara bränslen och en blandning av olika riktade strategiinsatser med utgångspunkt i vitboken om transport för att ta itu med transportsektorns problem i ett 2030-perspektiv och därefter. Utvecklingen av politiken bör inriktas på att göra transportsystemet effektivare och främja utvecklingen och införandet av elfordon, andra och tredje generationens biobränslen och andra alternativa, hållbara bränslen som del av en mer helhetlig och integrerad plan. Detta är förenligt med strategin för alternativa bränslen¹⁰ och bör beaktas i framtida granskningar och översyner av berörd lagstiftning för perioden efter 2020.

Ökad flexibilitet för medlemsstaterna måste kombineras med en starkare inriktning på behovet av att fullborda den inre energimarkanden. Olika nationella stödprogram måste rationaliseras och bli mer förenliga med den inre marknaden. De måste också bli mer kostnadseffektiva och ge investerarna större rättslig säkerhet. Man skulle kunna garantera att EU:s mål för förnybar energi uppnåddes genom nya styrramar som byggde på nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi som medlemsstaterna själva kunde få utarbeta, så som ska visas längre fram. Vissa medlemsstater har redan satt ambitiösa mål för förnybar energi till 2030 och därefter, som kommer att medföra betydande framsteg på vägen mot uppnåendet av EU-målet. Varje medlemsstat skulle klargöra sina åtaganden i fråga om förnybar energi och redogöra för hur målen ska uppnås, med beaktade av behovet att följa reglerna för konkurrens och statligt stöd för att undvika snedvridning av marknaden och garantera kostnadseffektivitet i enlighet med avsnitt 2.5 nedan.

Samtidigt kommer EU och medlemsstaterna att behöva vidareutveckla sina politiska ramar för att underlätta omvandlingen av energiinfrastrukturen med fler gränsöverskridande förbindelser, lagringskapacitet och smarta nät i syfte att förvalta efterfrågan och garantera säker energiförsörjning i ett system med en ökande andel förnybar energi med variabel produktionsnivå.

En sådan strategi innebär att direktivet om förnybara energikällor kommer att behöva ses över i grunden för perioden efter 2020, så att EU får möjlighet att se till att EU-målet för 2030 kan uppnås. Det kommer också att krävas en förbättrad strategi för biomassa för att maximera ett resurseffektivt utnyttjande av biomassa och därmed uppnå tillförlitliga och kontrollerbara minskningar av växthusgasutsläppen och garantera rättvis konkurrens mellan de olika

⁹ COM(2012) 595.

¹⁰ COM(2013) 17.

användningarna av biomasseresurser inom byggsektorn, pappers- och massaindustrin, den biokemiska sektorn och energiproduktionsbranschen. Detta bör även omfatta hållbar markanvändning, hållbar skogsförvaltning i enlighet med EU:s skogsstrategi¹¹ och ta itu med indirekta effekter på markanvändningen, som t.ex. genom biobränsleframställningen.

2.3 Energieffektivitet

Förbättrad energieffektivitet är ett viktigt bidrag till alla huvudmålen för EU:s klimat- och energipolitik: ökad konkurrenskraft, försörjningstrygghet, hållbarhet och införandet av en koldioxidsnål ekonomi. Det råder bred politisk enighet om vikten av energieffektivitet. EU:s mål på detta område är inte bindande, och framstegen görs främst i form av särskilda strategiska satsningar på unionsnivå och i medlemsstaterna, till exempel i fråga om hushållsapparater och industrimaskiner, fordon eller byggnader. Direktivet om energieffektivitet tar ett mera allmänt grepp på energibesparingar i EU. Tidsfristen för införlivande med nationell lagstiftning löper ända till juni 2014 (och inte alla medlemsstater har ännu genomfört det) men rådet och Europaparlamentet har begärt en översyn i mitten av 2014. Vid den översynen kommer man att granska vilka framsteg som gjorts på väg mot uppnåendet av 2020-målet. För närvarande förutses att 20 %-målet inte kommer att uppnås helt. Så snart översynen har genomförts kommer kommissionen att överväga om man behöver föreslå ändringar av direktivet om energieffektivitet.

Denna översyn kommer att krävas för att fastställa ambitionsnivån för en framtida energibesparingspolitik och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå upp till den, men den kommer att grundas på de analyser som lett till detta meddelande och till målen för minskningen av växthusgasutsläppen och för förnybar energi. Energibesparingar måste komplettera medlemsstaternas införande av förnybar energi som en del i deras planer för minskade växthusgasutsläpp. Dessa planer bör också omfatta nationella insatser för att öka energieffektiviteten. Kommissionens analys visar att ett mål för minskningen av växthusgasutsläpp på 40 % skulle förutsätta en höjning av energibesparingsnivån till cirka 25 % 2030.

Inom vissa sektorer, som industri och passagerarfordon, måste de framsteg som gjorts de senaste åren fortsätta, medan andra sektorer, som byggsektorn, andra transportmedel och elutrustningssektorn, måste trappa upp sina insatser kraftigt för att ta vara på den stora outnyttjade potentialen. Detta kommer att kräva stora investeringar inom byggsektorn (som kommer att leda till minskade driftskostnader), ramvillkor och information som uppmuntrar konsumenterna att pröva nya produkter och tjänster och lämpliga finansieringsinstrument så att alla energikonsumenterna kan få utbytte av de förändringar som uppstår.

EU måste fortsätta att komplettera medlemsstaternas insatser med ambitiösa, EU-övergripande energieffektivitetsnormer för hushållsapparater, maskiner och byggnader, och med koldioxidnormer för fordon. Om man utnyttjar stordriftsfördelarna på den inre marknaden kan detta hjälpa EU-tillverkarna och göra det lättare för dem att hålla sin tekniska ledningsposition.

Översynen ska också visa huruvida förbättrad energieffektivitet inom ekonomin och dess sektorer, eller absoluta energibesparingar, eller en blandning av dessa båda skulle vara ett bättre riktmärke för fastställandet av ett mål för 2030.

¹¹ COM(2013) 659.

2.4 Reform av systemet för handel med utsläppsrätter

År 2012 offentliggjorde kommissionen en rapport om hur koldioxidmarknaden fungerar, tillsammans med flera alternativ till vad man skulle göra med det överskott av utsläppsrätter som samlats. Detta överskott har uppstått till följd av den minskade ekonomiska aktiviteten under krisen, den stora tillgången till internationella utsläppsrätter och, i mindre omfattning, samspelet med annan klimat- och energipolitik. Under 2012 lade kommissionen dessutom fram ett förslag om att bemyndiga kommissionen att skjuta upp utauktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter till 2019/2020. Europaparlamentet och rådet gick med på detta förslag i december 2013.

Detta är ett betydande steg i rätt riktning, men det strukturella överskottet kommer att fortbestå långt in i handelsperioden efter 2020 (fas 4) om inga andra åtgärder vidtas för att reformera EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta överskott förväntas fortsätta att urholka systemets roll som teknikneutral, kostnadseffektiv och EU-övergripande motor för koldioxidsnåla investeringar. I berörda parters svar på kommissionens grönbok rådde stor enighet om att systemet för handel med utsläppsrätter bör förbli det viktigaste instrumentet för att uppnå en övergång till en koldioxidsnål ekonomi. Om systemet ska kunna främja koldioxidsnåla investeringar på ett effektivt sätt, till lägsta pris för samhället, krävs ett tidigt beslut om att bygga om systemet till ett mer slagtåligt instrument. Kommissionen anser att man bäst uppnår detta genom att införa en marknadsstabilitetsreserv i början av handelsfas 4 år 2021. Ett lagstiftningsförslag har lagts fram parallellt med detta meddelande¹². Marknadsstabilitetsreserven skulle medföra en automatisk justering av tillgången till utauktionerade utsläppsrätter, nedåt eller uppåt, utgående från förutfastlagda regler, och öka systemets motståndskraft mot störningar på marknaden och förbättra marknadens stabilitet. Ingen tillgångsförvaltning på eget bevåg skulle förekomma. Reserven skulle också ge ett flexibelt verktyg för att öka tillgången till utsläppsrätter vid plötsliga, tillfälliga efterfrågeökningar, vilket skulle mildra effekterna för industrin och för sektorer som hotas av koldioxidläckage.

Eftersom stabilitetsreserven först skulle vara operationell från och med 2021 krävs särskilda villkor för hanteringen av en potentiell tillgångstopp som kan uppstå 2020 när utsläppsrätter som förlagts till slutet av programperioden lämnas tillbaka sent i den tredje handelsperioden, och av andra effekter av övergången mellan handelsperioder.

2.5 Säkerställande av konkurrens på integrerade marknader

Fullbordandet av den inre energimarknaden för både el och gas är fortfarande en omedelbar prioritet för kommissionen. En konkurrensutsatt och integrerad inre energimarknad skapar nödvändiga förutsättningar och kostnadssignaler för att målen för energipolitiken ska kunna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Kommissionen har nyligen antagit riktlinjer för offentlig intervention på elmarknaderna för att minimera de snedvridande effekterna¹³. Riktlinjerna för statligt stöd på energi- och miljöområdet måste också utvecklas för att främja mer marknadsinriktade strategier som återspeglar den föränderliga kostnadsstrukturen för energiteknik och den ökande kostnadskonkurrensen på den inre marknaden. Subventioner för mogen energiteknik, bland annat för förnybar energi, bör fasa ut helt under perioden 2020–2030. Subventioner för ny och outvecklad teknik med stor potential att kostnadseffektivt bidra till volymer av förnybar energi skulle fortfarande vara tillåtna. Kommissionen genomför för närvarande ett samråd om

¹² COM(2014) 20.

¹³ C(2013) 7243.

en översyn av riktlinjerna för statligt stöd på miljö- och energiområdet för perioden fram till 2020¹⁴.

Den inre energimarknaden har bidragit till att bromsa energipriserna i grossistledet (särskilt elpriserna) under de senaste fem åren i förhållande till de ökande underliggande kostnaderna för fossila bränslen. Större elvolym från vind- och solenergi har också pressat grossistpriserna, framförallt i regioner där dessa förnybara energikällor har stora andelar, men bidrar också till högre priser på slutkundsmarknaden, eftersom kostnaderna för stödordningar överförs till förbrukarna. Dessutom kännetecknas slutkundssegmentet fortfarande av en hög nivå av marknadskoncentration och prisreglering i de flesta medlemsstater, vilket i praktiken begränsar konkurrensen och konsumenternas valfrihet. El- och gasdistributionen är också ett naturligt monopol, och koncessioner måste tilldelas på ett icke-diskriminerande och konkurrensutsatt sätt.

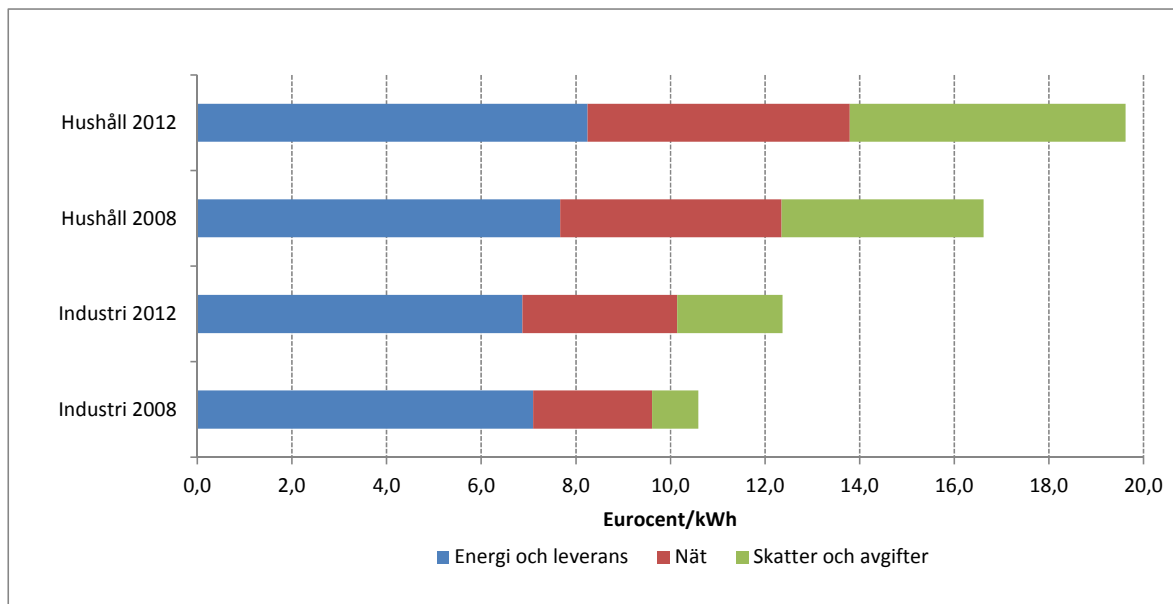
En hög grad av konkurrens på den inre energimarknaden kommer att vara av avgörande betydelse för framsteg i riktning mot alla mål för unionens energipolitik fram till 2030. Sådan konkurrens kommer att skapa viktiga instrument för att hålla tillbaka energipriserna för företag och hushåll. En helt integrerad och konkurrensutsatt energimarknad skulle kunna leda till kostnadsbesparingar på 40–70 miljarder euro fram till 2030 jämfört med i dag. För att förbrukarna fullt ut ska kunna dra nytta av avreglerade energimarknader måste slutkundsmarknaderna för både el och gas bli mer dynamiska och konkurrensutsatta. Förbrukarna måste ha kontroll över förbrukningsdata och vara fria att välja leverantörer av energitjänster eller producera sin egen hållbara energi. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka koncentrationen på slutkunds- och grossistmarknaderna för el och gas och garantera effektiva antitruststrategier och kontroller av koncentrationer.

¹⁴

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

Fält 2: Förändringar i EU:s viktade genomsnittliga slutkundspriser på el för hushåll och industriförbrukare under perioden 2008–2012.

Gas- och elpriserna (inklusive skatter och avgifter) för industriförbrukare ökade med 3,3 % respektive 15 % under perioden 2008–2012, medan priserna för hushåll ökade med 13,6 % respektive 18 %.



Källa: Eurostat. När det gäller hushåll inbegrips skatter; när det gäller industrin undantas mervärdesskatt och andra skatter som kan återfås, annan befrielse för industrin inbegrips inte (ej tillgängligt).

Skatter och avgifter utgör ca 30 % av hushållens slutliga elpriser (en ökning från 26 % under 2008) och ca 18 % för industriförbrukare. Komponenten skatter och avgifter i industrins elkostnader ökade med 127 % under perioden, uttryckt som EU:s viktade genomsnitt. (Det saknas konsekventa nationella data, men flera medlemsstater medger omfattande befrielse från skatter och avgifter). De underliggande energikostnaderna var relativt stabila och utgör ungefär hälften av de totala elkostnaderna för hushåll och industrianvändare, medan de underliggande nätkostnaderna utgör den återstående delen av elkostnaden.

Det råder stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller elkostnadernas olika komponenter, och detta är till skada för den inre energimarknaden. Den del av hushållens elpriser som utgjordes av skatter och avgifter varierade till exempel under 2012 mellan 5 % och 56 %.

2.6 Konkurrenskraftig energi för alla förbrukare till rimliga priser

Energi är viktigt för konkurrenskraften i medlemsstaternas ekonomier, eftersom energin påverkar produktionskostnaderna för industri och tjänster liksom hushållens köpkraft. Under de senaste åren har energiprisgapet mellan EU och många av dess större ekonomiska partner ökat. Tillgången på skiffergas i USA har lett till betydligt lägre priser på naturgas där liksom på el från naturgas. Prisskillnaderna i förhållande till länder såsom Kina och Sydkorea ökar inte, men det finns fortfarande komparativa nackdelar. Sådana skillnader i energipris kan sänka produktions- och investeringsnivåerna och förändra de globala handelsmönstren, om detta inte kompenseras av förbättrad energieffektivitet.

Risken är särskilt stor för industrier där energikostnaderna utgör en stor andel och där det finns internationell konkurrens. Samtidigt kännetecknas tillverkningen i EU av låga energikostnader i förhållande till både produktion och mervärde. Detta beror framförallt på industriproduktionens låga energiintensitet och inriktningen på produkter med högre mervärde. Tillverkningsindustrin har svarat på energiprisökningarna genom kontinuerliga förbättringar av energiintensiteten och således bevarat en relativt gynnsam position. Sedan 2005 har det dock skett en omstrukturering i riktning mot sektorer med lägre energikostnader. När det gäller USA:s och EU:s relativa ställning har USA förbättrat sin energihandelsbalans, men det har ännu inte skett någon större förändring i handelsbalansen för varor mellan EU och USA eller några större förändringar i tillverkningsindustriernas övergripande struktur. Detta behöver dock inte innebära att effekter inte kan uppstå till följd av ett allt större gap i energipriserna, framförallt eftersom energieffektiviteten kan komma att förbättras i långsammare takt.

Analyserna av energipriserna och energikostnaderna (som offentliggörs tillsammans med detta meddelande)¹⁵ visar att endast små effekter på EU:s relativa konkurrenskraft direkt kan tillskrivas högre energipriser och koldioxidpriset inom ramen för utsläppshandelssystemet, eftersom energieffektiviteten förbättrats. Detta varierar dock från sektor till sektor, och indirekta effekter såsom högre elkostnader har fått konsekvenser för intensiva elanvändare, t.ex. aluminiumproducenter. Dagens politik för att förhindra koldioxidläckage, såsom gratis tilldelning av utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet, har också fungerat bra. Med alla framtida scenarier kommer energikostnaderna i EU sannolikt att pressas uppåt, inte minst på grund av behovet att ersätta den åldrande infrastrukturen, trenden mot högre priser på fossila bränslen, genomförandet av befintlig klimat- och energipolitik och eventuella effekter av ett högre koldioxidpris.

Det är därför klokt att bevara den befintliga policyramen för de industrisektorer där risken för koldioxidläckage är som störst fram till slutet av handeln i fas 3. Kommissionen har därför för avsikt att lägga fram ett utkast till beslut om översyn av förteckningen över koldioxidläckage för den berörda föreskrivande kommittén och då behålla nuvarande kriterier och befintliga förutsättningar. På så vis garanteras kontinuiteten i förteckningens utformning. Så länge som det inte görs några jämförbara ansträngningar i andra större ekonomier, kommer liknande strategier (bland annat ett bättre system för gratis tilldelning av utsläppsrätter med ett tydligare fokus) att behövas även efter 2020 för att garantera konkurrenskraften för Europas energiintensiva industrier. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka tillämpningen av de befintliga bestämmelserna om koldioxidläckage och andra relevanta åtgärder för genomförande av denna ram, med hänsyn till den allmänna ekonomiska situationen och framstegen i de internationella klimatförhandlingarna.

2.7 Främjande av en trygg energiförsörjning

En trygg energiförsörjning innebär att en kontinuerlig och tillräcklig energiförsörjning från alla källor till alla användare kan garanteras. När det gäller fossila bränslen räknar Internationella energiorganet med att EU:s beroende av importerad olja kommer att öka från dagens 80% till mer än 90 % 2035. På samma sätt väntas beroendet av gasimport öka från 60 % till mer än 80 %. En allt större efterfrågan på energi i världen och otillräcklig konkurrens på EU:s energimarknader har hållit de höga råvarupriserna uppe. Under 2012 uppgick Europas olje- och gasimport till mer än 400 miljarder euro, vilket motsvarar ungefär 3,1 % av EU:s BNP och kan jämföras med ca 180 miljarder euro i genomsnitt under perioden 1990–2011. Detta ökar EU:s sårbarhet för utbuds- och energiprischocker.

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

Politiken för att förbättra unionens energiförsörjningstrygghet bör beakta tre aspekter. För det första gör EU:s minskande olje- och gasproduktion att det är nödvändigt att i större utsträckning utnyttja hållbara inhemska energikällor. Bidragen kan komma från förnybara energikällor, inhemska reserver av konventionella och okonventionella fossila bränslen (främst naturgas) och kärnkraft, i enlighet med medlemsstaternas preferenser för energimixen och inom ramen för en integrerad marknad med konkurrens utan snedvridning. Då inhemska källor utnyttjas bör detta ske i enlighet med befintlig unionslagstiftning och internationella åtaganden, t.ex. de åtaganden som gjorts av G20 för utfasningen av subventioner för fossila bränslen. Kommissionen har fastställt en ram, som åtföljer detta meddelande, för säker och miljöanpassad utvinning av skiffergas¹⁶.

För det andra måste medlemsstaterna agera gemensamt för att diversifiera sina leverantörsländer och försörjningsvägar för importerade fossila bränslen. Konkurrensen på energimarknaderna måste också förstärkas genom ökad liberalisering och ett fullbordande av den inre energimarknaden, inbegripet utvecklingen av infrastruktur för energitransporter med gränsöverskridande sammanlänkningar, vilket kan vara mer effektivt när det gäller att garantera försörjningstryggheten än stöd till inhemska produktionskapacitet. De godkända projekten av gemensamt intresse enligt förordningen om energiinfrastruktur bör leda till att de flesta av medlemsstaterna uppnår den nivå på 10 % som fastställdes 2002 för sammanlänkningarnas andel av den befintliga produktionskapaciteten.

För det tredje krävs större ansträngningar för att förbättra ekonomins energiintensitet på ett kostnadseffektivt sätt och generera energibesparingar genom bättre energiprestanda i byggnader, produkter och processer. Översynen av energibesparingspolitiken under 2014 kommer att skapa mer klarhet om framtida åtgärder och mål på detta område.

3. EUROPEISK STYRNING FÖR RAMEN TILL 2030

3.1 Nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi

Medlemsstaterna behöver handlingsutrymme för att kunna välja den politik som bäst passar deras nationella energimix och preferenser, men detta handlingsutrymme måste vara förenligt med en ytterligare marknadsintegrering, ökad konkurrens och unionens klimat- och energimål.

Kommissionen anser att man måste förenkla och effektivisera de nuvarande separata processerna för rapportering om förnybar energi, energieffektivitet och minskning av växthusgaser under perioden efter 2020 och skapa en konsoliderad process för styrning tillsammans med medlemsstaterna. De relevanta målen kan uppnås genom en kombination av unionsåtgärder och nationella åtgärder som beskrivs i medlemsstaternas nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi för att

- garantera att EU:s mål för klimat- och energipolitiken uppnås,
- göra medlemsstaternas strategier mer samstämmiga,
- skapa ytterligare marknadsintegration och konkurrens,
- skapa säkerhet för investerare efter 2020.

Dessa planer bör innehålla tydliga strategier för uppnåendet av inhemska mål när det gäller utsläpp av växthusgaser i sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln liksom förnybar energi, energibesparingar, energiförsörjningstrygghet, forskning och innovation samt andra

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

viktiga val gällande t.ex. kärnenergi, skiffergas, koldioxidavskiljning och koldioxidlagring. Det uttryckliga målet bör vara att skapa bättre säkerhet för investerare och ökad transparens, att öka samstämmigheten, samordningen och övervakningen inom EU, inbegripet bedömningen av sådana planer mot bakgrund av unionens klimat- och energimål, och att göra framsteg i riktning mot målen för den inre energimarknaden och riktlinjerna för statligt stöd. Det skulle behövas en tydlig struktur för styrning med en upprepad process som leds av kommissionen för bedömning av medlemsstaternas planer när det gäller dessa gemensamma frågor. Det behöver även utarbetas lämpliga rekommendationer.

Denna process kan genomföras i tre steg:

Steg 1 Kommissionen tar fram detaljerade riktlinjer för den nya styrningsprocessen och framförallt innehållet i nationella planer.

Det kommer att vara viktigt att fastställa planernas räckvidd och mål liksom ramvillkoren före genomförandet. Planerna bör omfatta viktiga aspekter av ett konkurrenskraftigt, säkert och hållbart energisystem och visa hur de bidrar till klimat- och energimålen på EU-nivå. Framförallt skulle planerna beskriva hur en medlemsstat har för avsikt att åstadkomma de nödvändiga minskningarna av växthusgasutsläppen och ange medlemsstaternas mål till 2030 för förnybar energi och energibesparingar, med hänsyn till befintlig unionslagstiftning och unionspolitik. Dessutom bör planerna innehålla en beskrivning av den politik som påverkar den nationella energimixen, såsom ny kärnkraftskapacitet, användning av koldioxidavskiljning och koldioxidlagring, övergång till mindre koldioxidintensiva bränslen, utveckling av inhemsk energiförsörjning, infrastrukturplaner (t.ex. sammanlänkningar), nationell beskattning och stödordningar med direkta eller indirekta effekter och utbyggnad av smarta nät etc.

Steg 2 Utarbetande av medlemsstaternas planer genom en upprepad process.

Samråd med grannländer bör vara ett viktigt inslag i utarbetandet av planerna. Regionala strategier (baserade till exempel på regionala elgrupper) bör främjas, eftersom de bidrar till en ytterligare marknadsintegration genom gemensamma beslut om användning av förnybar energi, balansmarknader, tillräcklig försörjning och skapande av sammanlänkningar. Ett samarbete mellan medlemsstaterna kommer också att förbättra investeringarnas kostnadseffektivitet och nätstabiliteten.

Steg 3 Bedömning av medlemsstaternas planer och åtaganden.

I ett tredje steg kommer kommissionen att göra en översyn av de nationella planerna för att bedöma om de enskilda medlemsstaternas åtgärder och åtaganden är tillräckliga för att unionens klimat- och energimål ska kunna uppnås. Om en plan anses vara otillräcklig kommer dess innehåll att stärkas genom en mer djupgående upprepad process tillsammans med de berörda medlemsstaterna.

Kommissionen anser att nationella planer generellt sett bör vara klara långt före 2020 så att medlemsstaternas åtgärder kan styras på rätt väg i god tid inför perioden 2020–2030 och investeringar kan främjas. Det bör också planeras en uppdatering av de nationella planerna minst en gång under perioden fram till 2030, så att ändrade förhållanden kan beaktas, samtidigt som hänsyn tas till investerarnas legitima förväntningar.

Denna styrningsprocess kommer på ett tydligt sätt att vara kopplad till och komplettera de nationella strategier som rapporterats under den europeiska planeringsterminen. Kommissionen anser dock att de två processerna, trots att de kompletterar varandra, bör förvaltas separat med tanke på energi- och klimatområdenas olika och specifika karaktär och de två processernas olika tidsspann. Styrningsstrukturen kan behöva fastställas i lagstiftning i ett senare skede om den planerade samarbetsmetoden inte fungerar. Kommissionen kommer

att utarbeta förslag till en sådan styrningsstruktur med hänsyn till Europaparlamentets, medlemsstaternas och berörda parter synpunkter.

3.2 Indikatorer och mål för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi

Större andelar förnybar energi och ett mer effektivt energisystem kommer att bidra till både konkurrenskraft och en trygg energiförsörjning (förutom de positiva effekterna på utsläppen av växthusgaser och föroreningar), men detta räcker inte i sig för att garantera tillräckliga framsteg i riktning mot alla aspekter av dessa mål fram till 2030. Det krävs en systematisk övervakning mot bakgrund av centrala indikatorer för att bedöma framsteg över tiden och skapa underlag för framtida politiska åtgärder. Dessa indikatorer kan omfatta följande:

- Skillnader i energipriser mellan EU och större handelspartner, fastställda på grundval av rapporten om energipriser och energikostnader.
- Man bör också övervaka diversifieringen av energiimporten och inhemska energikällors andel av energiförbrukningen under perioden fram till 2030.
- Utbyggnad av smarta nät och sammanlänknings mellan medlemsstater, som särskilt brådskar mellan medlemsstater som är längst ifrån att uppnå medlemsstaternas överenskomna mål att garantera sammanlänknings av elnäten som motsvarar eller överskrider 10 % av den befintliga produktionskapaciteten.
- Energimarknadskopplingar inom EU, på grundval av den liberalisering av gas- och elmarknaderna som redan åstadkommit genom EU-lagstiftning.
- Konkurrens och marknadskoncentration på energimarknaderna på nationell nivå och i regioner med fungerande koppling på grossistnivå.
- Teknisk innovation (FoU-utgifter, EU-patent, konkurrenssituation när det gäller teknik i förhållande till tredjeländer).

Kommissionen kommer regelbundet att lägga fram rapporter och vid behov kompletterande åtgärder angående dessa indikatorer.

4. CENTRAL KOMPLETTERANDE POLITIK

4.1 Transport

I vitboken om transporter¹⁷ fastställs målet att utsläppen av växthusgaser från transportsektorn ska minska med 60 % till 2050 jämfört med 1990 års utsläpp och med omkring 20 % till 2030 jämfört med 2008 års utsläpp. Utsläppen av växthusgaser ökade med 33 % under perioden 1990–2007, men har sedan minskat till följd av höga oljepriser, effektivare personbilar och en långsammare ökning av rörligheten. Denna trend väntas fortsätta fram till 2020, men det kommer att krävas större ansträngningar efter 2020 för att vitbokens mål ska kunna uppnås.

För att utsläppen från transporter ska kunna minskas ytterligare krävs en successiv omvandling av hela transportsystemet i riktning mot bättre integration mellan transportsätt, ökat utnyttjande av alternativ som ersätter vägtransporter, bättre styrning av trafikflöden genom intelligenta transportsystem och omfattande innovation och utbyggnad när det gäller ny framdrivnings- och navigeringsteknik och alternativa bränslen. Detta måste stödjas av en modern och sammanhängande infrastrukturplanering och smartare prissättning för infrastrukturanvändning. Medlemsstaterna bör också ta ställning till hur bränsle- och fordonsbeskattning kan bidra till en minskning av utsläppen av växthusgaser från

¹⁷ KOM(2011) 144.

transportsektorn i överensstämmelse med kommissionens förslag om beskattning av energiprodukter¹⁸.

På internationell nivå bör EU arbeta aktivt inom Internationella civila luftfartsorganisationen i syfte att senast 2016 inrätta en global marknadsbaserad mekanism inom luftfartssektorn, som kommer att vara i funktion från och med 2020. När det gäller utsläpp från sjöfart kommer kommissionen att genomföra sin strategi för att integrera sektorn i EU:s politik för minskade utsläpp av växthusgaser¹⁹. Tillsammans med Internationella sjöfartsorganisationen kommer kommissionen också att utarbeta en global strategi som ska göra det möjligt att åstadkomma nödvändiga utsläppsminskningar genom lämpliga åtgärder.

4.2 Jordbruk och markanvändning

Sektorerna för jordbruk, förändrad markanvändning och skogsbruk har flera uppgifter, såsom produktion av livsmedel, foder, råvaror och energi, bättre miljö kvalitet och en begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Dessa sektorer både släpper ut och tar bort växthusgaser från atmosfären. Animalieproduktion och användning av gödselmedel medför till exempel utsläpp, medan gräsmarksbruk och trädjordbruk kan ta bort koldioxid från atmosfären.

I dagsläget behandlas dessa utsläpp och minskningar inom olika delar av EU:s klimatpolitik. Andra utsläpp än koldioxid från jordbruket behandlas i ansvarsfördelningsbeslutet, medan utsläpp och minskningar av koldioxid som kan knytas till markanvändning och skogsbruk inte ingår i EU:s inhemska minskningsmål, men däremot räknas med i internationella åtaganden. För att se till att alla sektorer bidrar på ett kostnadseffektivt sätt till begränsningsåtgärderna bör jordbruk, markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inbegripas i 2030 års mål för minskning av växthusgaser. Det kommer att göras ytterligare analyser för att bedöma begränsningspotentialen och de lämpligaste strategierna, som t.ex. kan utgöras av ett framtida ansvarsfördelningsbeslut om utsläpp av växthusgaser i sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln och/eller en separat pelare. Kompletterade policyåtgärder bör också bygga på erfarenheterna från förgröningen inom den gemensamma jordbrukspolitiken och vara samstämmiga med unionens politik på andra områden.

4.3 Avskiljning och lagring av koldioxid (CCS)

Utsläppen av växthusgaser från EU:s energi- och koldioxidintensiva industrier måste minskas betydligt för att vara förenliga med EU:s långsiktiga mål för växthusgaser. Då man närmar sig de teoretiska effektivitetsgränserna och då utsläpp från processer är oundvikliga i vissa sektorer kan avskiljning och lagring av koldioxid vara det enda alternativ som står till buds för att minska de direkta utsläppen från industriprocesser i den stora omfattning som krävs på längre sikt. Intensivare FoU-ansträngningar och kommersiell demonstration när det gäller avskiljning och lagring av koldioxid krävs därför under det närmaste årtiondet, så att denna teknik kan användas i större utsträckning fram till 2030. Det kommer att behövas en stödjande EU-ram med fortsatt och ökad användning av auktionsintäkter.

I energisektorn kan avskiljning och lagring av koldioxid vara en viktig teknik för produktion på grundval av fossila bränslen som kan ge både grundförsörjning och balanskapacitet i elsystem med ökande andelar av variabla förnybara energikällor. Medlemsstater med fossila reserver och/eller stora andelar fossila bränslen i sin energimix bör stödja avskiljning och lagring av koldioxid i steget före kommersialisering för att minska kostnaderna och möjliggöra kommersiell användning i mitten av nästa årtionde. Detta måste inbegripa

¹⁸ KOM(2011) 169.

¹⁹ COM(2013) 479.

utveckling av lämplig koldioxidlagring och transportinfrastruktur som kan vara föremål för EU-finansiering, t.ex. från fonden för ett sammanlänkat Europa och eventuella efterföljare.

4.4 Innovation och finansiering

Genom 2020-ramens strategiska EU-plan för energiteknik (SET-planen) har FoU-investeringarna i unionen ökat från 3,2 miljarder euro till 5,4 miljarder euro per år och planen håller på att utvecklas till en samlad integrerad färdplan för framtida investeringar. Under perioden 2014–2020 kommer unionen att öka investeringarna i energi- och klimatrelaterad forskning och utveckling. Inom ramen för Horisont 2020, unionens nya forsknings- och innovationsprogram, kommer närmare 6 miljarder euro att avsättas till energieffektivitet och säker, ren och koldioxidsnål teknik liksom till smarta städer och samhällen. Ökade medel kommer också att finnas tillgängliga för finansiella instrument, offentlig-privata partnerskap och projekt för små och medelstora företag.

EU måste dock intensifiera sin forsknings- och innovationspolitik för att stödja klimat- och energiramen efter 2020. Mot bakgrund av framstegen inom ramen för den nuvarande SET-planen bör det redan nu inledas diskussioner om hur detta görs på bästa sätt och vilka prioriteringarna bör vara. Särskild tonvikt bör läggas på snabbare kostnadsminskningar och marknads lanseringen av koldioxidsnål teknik (förnybar energi, energieffektivitet och koldioxidsnåla industriprocesser i olika sektorer). Framför allt bör investeringarna i storskaliga demonstrationer ökas, efterfrågan på innovativ teknik stimuleras och lämpliga regelverk på den gemensamma marknaden garanteras. Tillgängliga uppgifter visar att man kan vänta sig kostnadsminskningar på mellan 30 % och 80 % då den nya tekniken blir mogen.

Dessa verksamheter kan utnyttja intäkter från utsläppshandelssystemet för att finansiera koldioxidsnåla demonstrationsprojekt, t.ex. avseende förnybar energi och energieffektivitet, och mobilisera större privata investeringar via Europeiska investeringsbanken. Nationella färdplaner för ett utsläppsnålt samhälle som tagits fram av industrisektorerna visar att det behövs utveckling och storskalig demonstration av innovativa koldioxidsnåla industriprocesser liksom nya koldioxidsnåla produkter med högt mervärde. I linje med unionens innovations- och industripolitik kommer därför principen med ett utvidgat NER300-system att undersökas som ett sätt för att styra intäkter från utsläppshandeln till demonstration av innovativ koldioxidsnål teknik inom industrin och energisektorn. En del av auktionsintäkterna kan också användas för att skapa incitament för att ytterligare begränsa utsläppen av växthusgaser, t.ex. förbättra överensstämelsen mellan nationella system för incitament för förnybar energi eller utvidga sammanlänknings- och bygga ut smarta nät med fokus på de medlemsstater som har minst investeringskapacitet.

Det står klart att det inom ramen för de nyligen godkända unionsprogrammen finns stora möjligheter för medlemsstaterna att främja förnybar energi och höja miniminivåerna för energieffektivitet. EU-finansiering under perioden 2014–2020 kan beviljas inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna, där minst 23 miljarder euro har öronmärkts för det tematiska målet Övergång till en koldioxidsnål ekonomi. Detta utgör en betydande ökning av EU:s stöd för massanvändning av förnybar energi, energieffektivitet, koldioxidsnåla stadstransporter och smarta nät i EU. Ett mycket tydligare fokus bör ligga på strukturering och användning av nya (eller kapitaltillskott till befintliga) finansiella instrument, vilket kommer att främja investerarnas förtroende så att offentlig finansiering kan användas för att på ett mer effektivt sätt mobilisera privat kapital.

Det bör dock inledas diskussioner om de instrument som kommer att krävas efter 2020 för att hantera klimat- och energifrågor, bland annat de olika kostnadseffekter för medlemsstaterna som beskrivs i avsnitt 2.1. Det kommer också att vara viktigt att utveckla finansieringsteknik

och främja tillgången till finansiering för små och medelstora företag. Sådana instrument bör också göra det möjligt för regionala och lokala myndigheter att investera i och utnyttja koldioxidnäla möjligheter, såsom nu är fallet med unionens initiativ för smarta städer. Det initiativet kommer att stödja ambitiösa och banbrytande åtgärder i städer och regioner för att uppnå en 40 %-ig minskning av utsläppen av växthusgaser till 2020 genom hållbar användning och produktion av energi²⁰.

5. INTERNATIONELL BAKGRUND

Den nya ramen fram till 2030 måste ta hänsyn till den nuvarande internationella situationen och den väntade utvecklingen. Det sker omfattande förändringar på energiområdet. Under perioden fram till 2030 kommer energiefterfrågan utan tvivel att öka globalt, framförallt i Asien, och importen av kolväten i länder som Kina och Indien väntas öka kraftigt. Den allt större energiefterfrågan väntas delvis tillgodoses genom nya resurser som blir åtkomliga genom teknisk utveckling (djuphavsresurser, avancerad utvinningsteknik, okonventionella resurser) och geografisk diversifiering av produktion och handelsvägar (framförallt för flytande naturgas). Energihandelsflödena och energipriserna påverkas kraftigt av den här utvecklingen, vilket kommer att få konsekvenser för EU på grund av dess stora importberoende. Globaliseringen av energiflödena och den ökande variationen när det gäller internationella aktörer kan samtidigt påskynda utvecklingen av en ny strategi för energistyrning på global nivå på grundval av en uppsättning regler.

Unionens internationella partner har gjort varierande ansträngningar för att minska utsläppen av växthusgaser. Köpenhamn–Cancún-processens bottom-up-karaktär medförde ett betydande, men otillräckligt, steg i riktning mot en mer inkluderande ordning. Kina, Indien, Brasilien, USA, EU och mer än 100 länder (som svarar för mer än 80 % av de globala utsläppen) åtog sig gemensamt att driva en specifik klimatpolitik. Klimatåtgärderna har dock varit fragmenterade och anpassats till specifika ekonomiska villkor. 38 i-länder, bland annat EU, dess medlemsstater och Island, har gjort rättsligt bindande utsläppsåtaganden för en andra period enligt Kyotoprotokollet, motsvarande en genomsnittlig minskning på minst 18 % i förhållande till 1990 års nivåer. Detta är ett land mer än under den första åtagandeperioden, men däremot har varken Japan, Nya Zeeland eller Ryssland gjort några nya åtaganden.

Fält 3: Internationella framsteg med att minska utsläppen av växthusgaser.

Under 2012 ökade de globala utsläppen av koldioxid med 1,1 %, men ökningen var mindre än det senaste decenniets årliga genomsnittliga ökning på 2,9 %. De som svarar för de största koldioxidutsläppen är nu Kina (29 % av de globala utsläppen), USA (16 %), EU (11 %), Indien (6 %), Ryssland (5 %) och Japan (3,8 %).

Kinas koldioxidutsläpp har ökat kraftigt sedan 1990, med ca 290 %. Sedan 2005 har ökningen varit ca 70 %. Utsläppen per capita är nu ungefär på samma nivå som i EU och uppgår till ca 7 ton.

Under 2012 minskade USA:s utsläpp av koldioxid med 4 %, och sedan 2005 har dessa utsläpp minskat med mer än 12 %. Utsläppen per capita är dock mycket stora och uppgick till 16,4 ton under 2012. Den stora utsläppsminskningen beror i stor utsträckning på användningen av inhemsk skiffergas, som har ersatt kol inom energisektorn.

Utsläppen i Indien ökade med 6,8 % under 2012 och med 53 % under perioden 2005–2012. Sedan 1990 har landets utsläpp ökat med 200 %. Utsläppen per capita är dock fortfarande

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

mycket mindre än i EU och uppgår till mindre än 2 ton.

Japans utsläpp var oförändrade under perioden 2005–2012, men har ökat sedan 1990 och ökar nu återigen. Japan har nyligen betydligt begränsat sina planer för att minska utsläppen av växthusgaser till 2020 i samband med översynen av energipolitiken efter kärnkraftsolyckan i Fukushima. Detsamma gäller Australien och Kanada.

Kina är nu, tillsammans med EU, den största investeraren i förnybar energi och har infört en rad regionala system för utsläppshandel i betydelsefulla ekonomiska regioner, med sikte på att ta fram ett nationellt system, där de främsta prioriteringarna kommer att vara lokala luftföroreningar och energiförsörjningstrygghet. I USA har utsläppen av växthusgaser minskat i linje med landets mål att till 2020 minska utsläppen med 17 % i förhållande till 2005 års nivåer. Orsaken är inte bara en övergång från kol till gas utan också skärpta koldioxidstandarder för bilar, en ökad användning av förnybar energi och en aktiv privat sektor som gör stora investeringar i ny teknik och innovation. Brasilien har gjort stora framsteg när det gäller att hejda avskogningen. EU är i dagsläget världsledande när det gäller koldioxidteknik, men andra betydelsefulla och snabbt växande ekonomier har visat ett strategiskt intresse av att konkurrera på dessa nya marknader. En förnyad ambition på klimat- och energiområdet kommer att göra det möjligt för Europa att behålla den fördel som det innebär att vara först på dessa snabbt växande globala marknader.

På det stora hela råder dock ett stort gap mellan planerade begränsningsåtgärder och det som krävs för att begränsa den globala temperaturhöjningen till mindre än 2 °C²¹. Parterna i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar lanserade därför under 2011 en process för att ingå ett nytt internationellt avtal i Paris i december 2015, som ska tillämpas på alla parter och omfatta perioden efter 2020. Parterna bör vara redo att lämna sina bidrag under första kvartalet 2015 för att det ska finnas tillräckligt med tid för en diskussion och bedömning mot bakgrund av det överenskomna målet att begränsa den globala temperaturhöjningen till mindre än 2 °C. Unionen bör vara redo att spela sin roll och vidta ytterligare ambitiösa åtgärder för att minska sina utsläpp av växthusgaser och främja förnybar energi och energieffektivitet. Det ligger i vårt eget intresse att göra så, men vi bör uppmana våra internationella partner att vidta liknande åtgärder för att bidra till arbetet med den globala utmaningen att bekämpa klimatförändringarna. Fler internationella åtgärder skulle också bidra till den långsiktiga konkurrenskraften hos unionens industriella bas.

6. NÄSTA STEG

Kommissionen anser att centrala inslag i en ny ram på klimat- och energiområdet fram till 2030 bör vara ett mål för minskning av växthusgaser på EU-nivå, som delas rättvist mellan medlemsstaterna i form av bindande nationella mål, en reform av utsläppshandelssystemet, ett mål på EU-nivå för andelen förnybar energi och en ny europeisk styrningsprocess för energi- och klimatpolitiken på grundval av medlemsstaternas planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi. Energieffektiviteten kommer att fortsätta att spela en viktig roll för att unionens klimat- och energimål ska kunna uppnås och detta kommer att vara föremål för en översyn som ska slutföras senare under 2014.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att senast i slutet av 2014 komma överens om att EU i början av 2015 ska åta sig att minska utsläppen av växthusgaser med 40 %, som ett led i de förhandlingar som kommer att avslutas i Paris i december 2015.

²¹ FN:s miljöprogram: *The Emissions Gap Report 2013*.

Unionen bör också vara beredd att bidra till det toppmöte som kommer att anordnas av FN:s generalsekretariat i september 2014.

Kommissionen uppmanar också rådet och Europaparlamentet att godkänna ett EU-mål på minst 27 % för den förnybara energins andel av förbrukningen i EU senast 2030, som ska uppnås genom tydliga åtaganden som medlemsstaterna själva beslutar om, med stöd av stärkta resultatmekanismer och indikatorer på EU-nivå.

Kommissionen uppmanar också rådet och Europaparlamentet att godkänna kommissionens synsätt på den framtida klimat- och energipolitiken och dess förslag att inrätta ett förenklat, men effektivt styrningssystem för uppnående av klimat- och energimålen.