



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.11.2016
COM(2016) 707 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Genomförandet av Parisavtalet – EU:s framsteg mot målet på minst -40 %

(i enlighet med artikel 21 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 av den 21 maj 2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information på nationell nivå och unionsnivå som är relevant för klimatförändringen och om upphävande av beslut nr 280/2004/EG)

{SWD(2016) 349 final}

1.	Översikt.....	4
2.	Agera nationellt och internationellt genom klimatfinansiering	8
3.	Minska EU:s utsläpp	11
4.	Anpassning till klimatförändringar	15
5.	Delta i internationell klimatpolitik	16
6.	Dela erfarenheter	17

Diagramförteckning

Diagram 1: Framsteg mot att nå Europa 2020-målen	4
Diagram 2: Index över förändringar i BNP (i reala tal), växthusgasutsläppen och ekonomins utsläppsintensitet (förhållande mellan utsläpp och BNP) (1990 = 100)	5
Diagram 3 Beräknad (2015) och väntad (2020) relativ skillnad mellan utsläpp och mål för EU:s utsläppshandelssystem (i % av utsläppen för referensåret 2005). Negativa respektive positiva värden visar överträffade respektive icke uppfyllda mål.....	6
Diagram 4: Medlemsstaternas användning av auktionsintäkter för klimat- och energirelaterade åtgärder per sektor (EU-viktat genomsnitt) 2015	8
Diagram 5: Efterhandsutvärdering av hur utsläppshandelssystemet, politik för förnybar energi, beskattning och andra politiska åtgärder har påverkat koldioxidutsläppen från förbränning ..	17

1. ÖVERSIKT

1.1. Parisavtalet ratificeras

Den 4 oktober 2016 ratificerade EU klimatavtalet från Paris, vilket innebär att det kommer att kunna träda i kraft den 4 november 2016. Den 5 oktober deponerade EU sina ratifikationsinstrument tillsammans med de åtta medlemsstater som redan har slutfört sina nationella ratificeringsförfaranden: Ungern, Frankrike, Österrike, Malta, Tyskland, Portugal, Polen och Slovakien. Grekland och Sverige deponerade sina ratifikationsinstrument senare under oktober 2016. De återstående medlemsstaterna kommer att fortsätta sina egna ratifikationsprocesser för att kunna deponera sina ratifikationsinstrument så snart som möjligt.

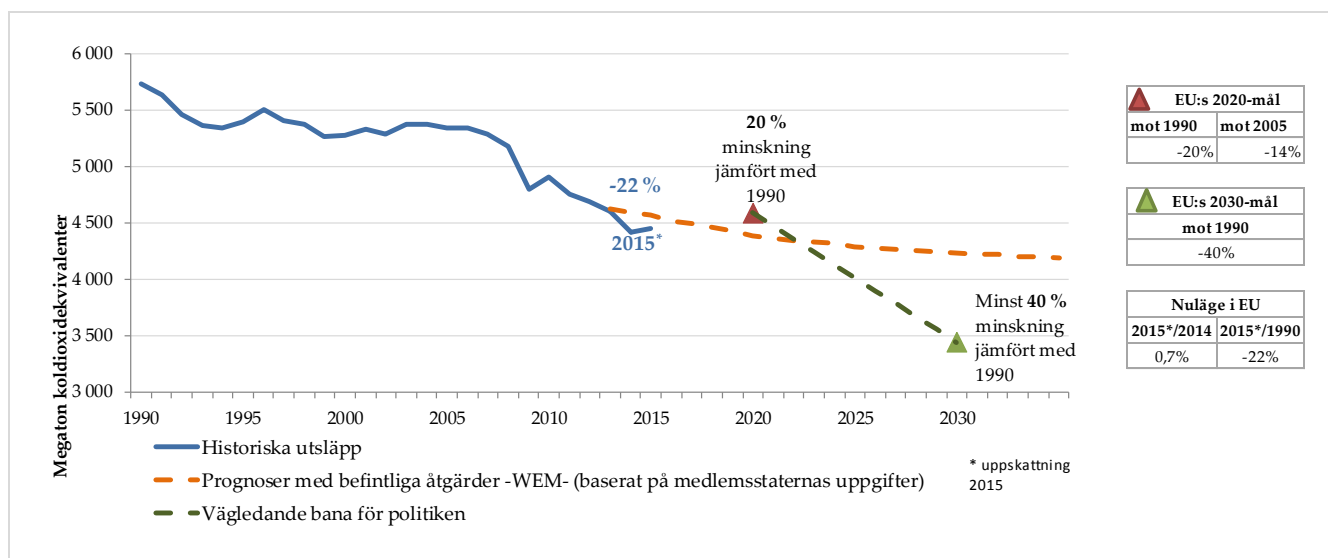
Parisavtalet är en milstolpe på global nivå för kraftfullare gemensamma insatser och för att påskynda övergången till ett världsomfattande koldioxidsnålt och klimattåligt samhälle. Kommissionen lade fram sin bedömning av Parisavtalet i mars 2016. EU:s ledare utgick från det meddelandet och betonade EU:s åtagande om att minska de inhemska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och förbättra energieffektiviteten, i enlighet med överenskommelsen i oktober 2014. Att anpassa lagstiftningen för att genomföra denna ram är fortfarande en prioriterad fråga för EU.

Parisavtalet kommer att ersätta det tillvägagångssätt som tillämpas enligt Kyotoprotokollet från 1997, vilket innehåller åtaganden till slutet av 2020. Den andra fasen i Kyotoprotokollet fungerar som en bro till det globala klimatavtalet efter 2020. EU uppvisar redan resultat av sin 2020-lagstiftning (beslutet om insatsfördelning, EU:s utsläppshandelssystem, förordningen om en övervakningsmekanism) och EU och dess medlemsstater är på god väg att gemensamt uppfylla sitt mål för den andra åtagandeperioden för Kyotoprotokollet.

1.2. Framsteg mot målet om minskning med minst 40 % 2030

Som framgår av diagram 1 nedan låg EU:s utsläpp av växthusgaser 2015 22 % under 1990 års nivå. EU:s andel av de globala utsläppen har också minskat med tiden. Enligt de senast tillgängliga uppgifterna i Edgar-databasen var denna andel 8,8 % 2012.

Diagram 1: Framsteg mot att nå Europa 2020-målen

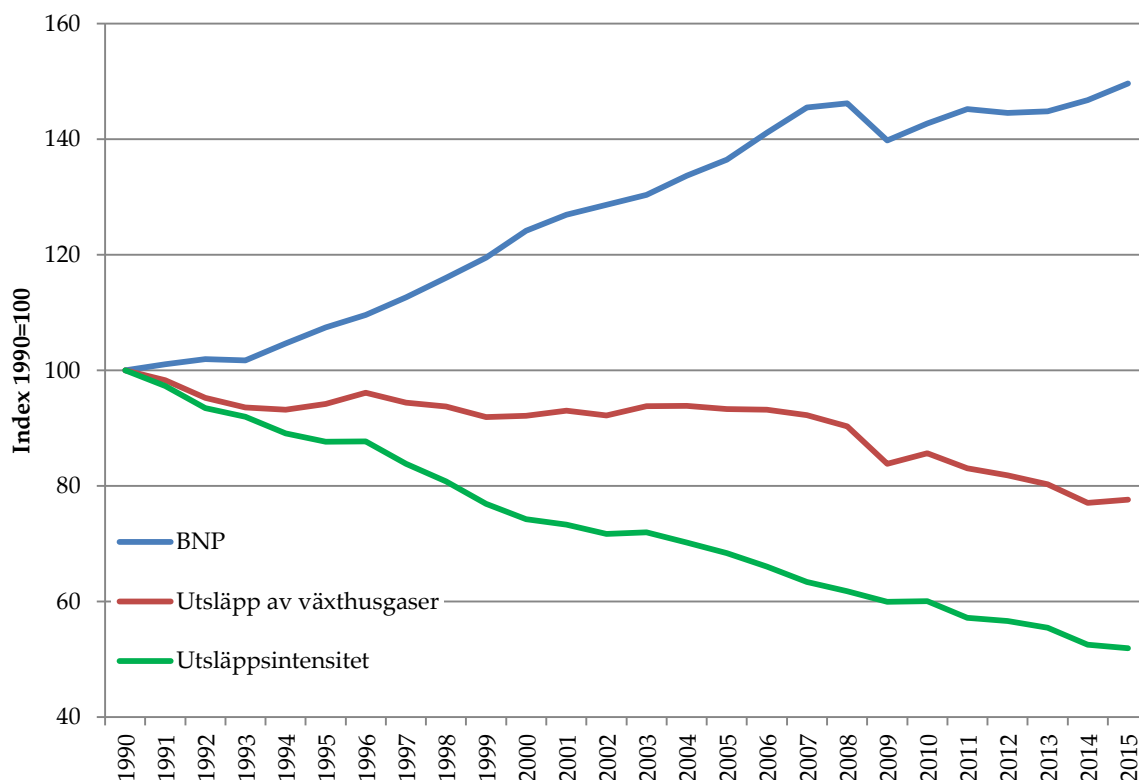


Utsläppen ökade något (med 0,7 %) 2015 efter ett kraftigt fall på 4 % 2014. Även om det är allmänt erkänt att år 2015 var det varmaste året någonsin globalt var vädret i Europa kallare under 2015 än under 2014, och antalet ”graddagar för uppvärmning” ökade med 4 %. Dessutom sjönk priserna på fossila bränslen, särskilt drivmedel, under 2015, vilket bidrog till en ökad försäljning jämfört med 2014. På medellång till lång sikt fortsätter utsläppen dock att minska.

Enligt medlemsstaternas prognoser, som beräknas utifrån befintliga åtgärder, väntas EU:s sammanlagda utsläpp av växthusgaser 2030 vara 26 % lägre än 1990 års nivå. Ny begränsningspolitik håller på att införas för att EU ska uppfylla målet med en inhemsk minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 40 % fram till 2030 jämfört med 1990, i enlighet med Parisavtalet. I takt med att den politiken genomförs kommer EU:s utsläpp att följa den bana som visas i grönt i diagram 1. I följande avsnitt kommer vi att beskriva dessa lagstiftningsinstrument och andra verktyg.

EU fortsätter att frikoppla sin ekonomiska tillväxt från utsläppen av växthusgaser. Under perioden 1990–2015 ökade EU:s sammanlagda BNP med 50 % samtidigt som de totala utsläppen (utom LULUCF men inräknat internationell luftfart) minskade med 22 %. EU:s växthusgasintensitet, som i ekonomiska termer definieras som förhållandet mellan utsläpp och BNP, nästan halverades mellan 1990 och 2015.

Diagram 2: Index över förändringar i BNP (i reala tal), växthusgasutsläppen och ekonomins utsläppsintensitet (förhållande mellan utsläpp och BNP) (1990 = 100)



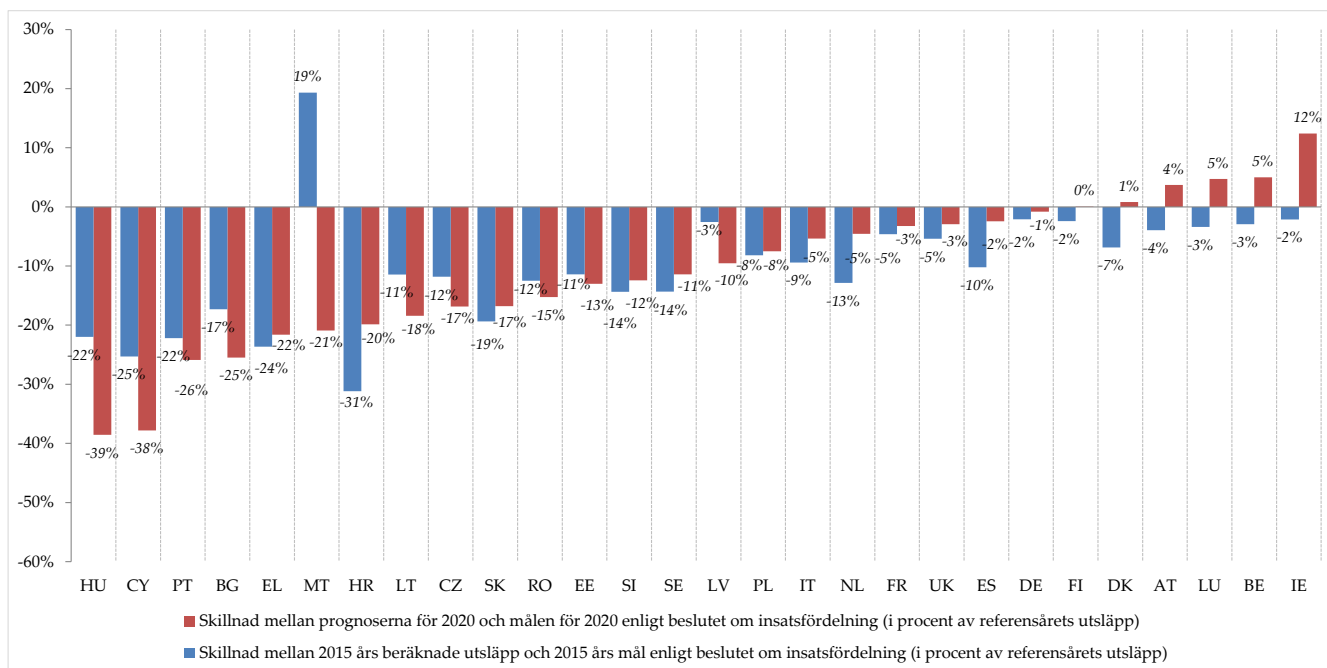
1.3. Framsteg avseende uppfyllandet av 2020-målen

Med befintliga åtgärder i medlemsstaterna 2015 beräknas utsläppen vara 24 % lägre 2020 än de var 1990. Som ett led i sin 2020-strategi åtog sig EU att sänka sina utsläpp av växthusgaser 2020 med 20 % jämfört med 1990 års nivå. EU följer alltså planen för att uppnå sitt inhemska mål.

EU:s utsläppshandelssystem är en hörnsten i EU:s klimatpolitik. Det gäller främst industri- och energisektorerna. Mellan 2005 och 2015 minskade de utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, som motsvarar knappt hälften av de totala utsläppen i EU, med 24 %. Under denna period minskade de utsläpp som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem med 12 %. Under 2015 beräknas utsläppen av växthusgaser från anläggningar som ingår i EU:s utsläppshandelssystem ha minskat med knappt 0,4 %. Detta bekräftar den sjunkande trenden under de senaste fem åren. Det överskott av utsläppsrätter som har byggts upp i systemet sedan 2009 minskade dessutom kraftigt, till cirka 1,78 miljarder utsläppsrätter till följd av att senareläggningen har börjat genomföras. Överskottet ligger därför nu på sin lägsta nivå sedan innevarande handelsperiod inleddes 2013. Senareläggningen innebar att auktioneringen av 400 miljoner utsläppsrätter sköts upp under 2014, 300 miljoner 2015 och 200 miljoner 2016. Dessa utsläppsrätter kommer att överföras till den reserv för marknadsstabilitet som kommer att tas i funktion i januari 2019 och kommer att hantera det nuvarande överskottet på utsläppsrätter. En rapport om hur koldioxidmarknaden fungerar kommer att offentliggöras senare i år.

Enligt beslutet om insatsfördelning ska medlemsstaterna uppfylla bindande årliga mål för utsläppen av växthusgaser under perioden 2013–2020 inom sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, däribland bygg- och fastighetssektorn, transportsektorn, avfallssektorn och jordbrukssektorn. Enligt inventeringarna för 2013 och 2014 och den approximativa inventeringen för 2015 (se diagram 2) har 27 medlemsstater uppnått sina mål för treårsperioden 2013–2015. Det är endast Maltas utsläpp som har överskridit målet för vart och ett av dessa tre år. Maltas utsläpp har konsekvent varit högre än de ursprungliga uppskattningarna i de nationella prognoserna. Därför behöver landet använda de flexibilitetsmöjligheter som anges i beslutet om insatsfördelning (t.ex. köpa enheter från andra medlemsstater) och kan också behöva uppdatera sina prognoser för 2020 med utgångspunkt i färsk data.

Diagram 3 Beräknad (2015) och väntad (2020) relativ skillnad mellan utsläpp och mål för EU:s utsläppshandelssystem (i % av utsläppen för referensåret 2005). Negativa respektive positiva värden visar överträffade respektive icke uppfyllda mål.



Dessutom väntas de flesta medlemsstater nå sina mål för EU:s utsläppshandelssystem 2020 enligt nationella prognoser som utgår från den politik som redan har införts. Enligt deras egna prognoser behöver några få medlemsstater fortfarande vidta kompletterande åtgärder eller använda flexibla lösningar 2020:

- I Irland väntas utsläppen vara stabila fram till 2020, medan utsläppen från transporter väntas öka kraftigt. I samband med den europeiska planeringsterminen (en årlig samordning av den makroekonomiska politiken, budgetpolitiken och strukturpolitiken i EU) i juni 2016 rekommenderade EU:s ledare Irland att minska utsläppen ytterligare genom att investera mer i kollektivtrafik.
- Enligt de senaste nationella prognoserna kommer Luxemburgs utsläpp att överskrida det nationella målet med 5 % 2020.
- Även Belgien väntas missa sitt 2020-mål med 5 %. Mer investeringar i transportinfrastruktur och energiproduktionskapacitet skulle dock kunna bidra till att minska utsläppen. Den fortsatta förmånliga behandlingen av företagsbilar bidrar till föroreningar, trafikstockningar och utsläpp av växthusgaser.
- Enligt deras prognoser riskerar Österrike, Danmark och Finland också att missa sina utsläppsmål för 2020, men med en marginal på mindre än 5 %. Om de genomför sina planerade kompletterande åtgärder kan Österrike och Finland emellertid fortfarande uppfylla sina mål.

1.4. Efterlevnad av Kyotomålet för den första åtagandeperioden och framsteg mot målet för den andra åtagandeperioden

Den 2 augusti 2016 offentliggjorde UNFCCC slutrapporterna från parterna i Kyotoprotokollet för den första åtagandeperioden, som motsvarar perioden 2008–2012. EU som part och 26 medlemsstater gjorde ett åtagande för den perioden. Under den första åtagandeperioden var EU:s utsläpp 23,5 gigaton koldioxidekvivalenter, jämfört med ett kumulativt mål på 26,7 gigaton koldioxidekvivalenter. Målet

uppfylldes alltså med en marginal på 12 % vilket förklaras mer ingående i tabell 7 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Som helhet använde EU 21,8 miljarder tilldelade utsläppsenheter (AAU), 818 miljoner certifierade utsläppsminskningar (CER), 1,6 miljoner tillfälliga CER, 508 miljoner utsläppsminskningseenheter (ERU) och 390 miljoner sänkkrediter (RMU) för efterlevnaden. Unionen överförde 4 miljarder AAU, 1,5 miljarder CER och 1,7 miljarder ERU. Överförda enheter kan användas för efterlevnad av den andra åtagandeperioden enligt de regler som fastställs i Dohaändringen av Kyotoprotokollet. Överförda AAU får dock inte användas för att uppfylla de mål som fastställts i EU:s klimat- och energilagstiftning och användningen av CER och ERU är begränsad av kvalitet och kvantitet.

För den andra åtagandeperioden (2013–2020) gjorde alla de 28 medlemsstaterna ett gemensamt åtagande om ett EU-omfattande mål. Enligt medlemsstaternas prognoser är EU och dess 28 medlemsstater på väg att uppnå detta mål med god marginal.

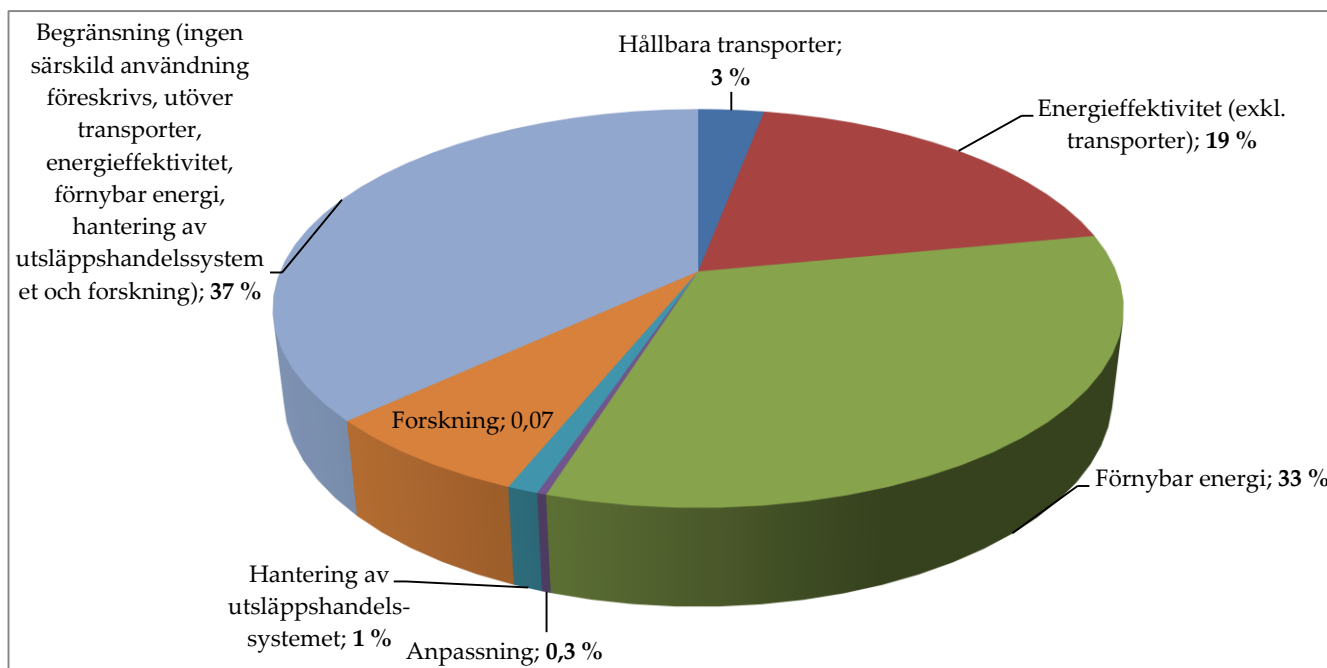
2. AGERA NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT GENOM KLIMATFINANSIERING

2.1. Ta vara på intäkterna från auktionering av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem Medlemsstaternas användning av auktionsintäkter

År 2015 genererade auktioneringen av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem 4,9 miljarder euro i intäkter för medlemsstaterna, varav 98 % kom från fasta anläggningar och 2 % från luftfart. Enligt de uppgifter som har lämnats in till kommissionen använde eller planerade medlemsstaterna att använda 77 % av dessa intäkter för klimatrelaterade ändamål.

Som framgår av diagram 4 har intäkterna använts utifrån medlemsstaternas prioriteringar. Ungern beslutade t.ex. nyligen att man skulle investera en del av intäkterna i e-rörlighet. Frankrike och Tjeckien lade större delen av intäkterna på energieffektivitet. Spanien prioriterar fortfarande att utveckla förnybar energi. Mer information om hur auktionsintäkterna används kommer att finnas i nästa rapport om tillståndet i energiunionen.

Diagram 4: Medlemsstaternas användning av auktionsintäkter för klimat- och energirelaterade åtgärder per sektor (EU-viktat genomsnitt) 2015



NER 300

NER 300-programmet är ett av världens största finansieringsprogram för innovativa demonstrationsprojekt för koldioxidsnål energi. Det finansieras genom auktionering av 300 miljoner utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem. Inom ramen för NER 300-programmet blev 37 projekt för förnybar energi och ett projekt för avskiljning och lagring av koldioxid utvalda för finansiering i 19 medlemsstater. Tre av dessa är redan i drift och producerar ren energi. Den sammanlagda NER 300-finansiering som har anslagits uppgår till 2,1 miljarder euro, vilket väntas leda till ytterligare 2,7 miljarder euro i privata investeringar.

2.2. Integrera klimatpolitiken i EU:s budget

I genomsnitt under perioden 2014–2020 väntas minst 20 % av EU:s budget utgöra klimatrelaterade utgifter. Detta väntas bli ungefär 200 miljarder euro. Läget varierar mellan olika instrument:

- De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) utgör mer än 43 % av EU:s budget. De bidrar till att finansiera klimatpolitiken genom 28 partnerskapsavtal och mer än 530 fonspecifika program. En gemensam metod har utarbetats för att fastställa nivån för stödet till klimatförändringsmålen. Mer än 115 miljarder euro används för att uppnå mål för klimatåtgärderna, vilket motsvarar ungefär 25 % av de totala fonderna.
- Den gemensamma jordbrukspolitiken. Europeiska garantifonden för jordbruket (EAGF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) motsvarar tillsammans 39 % av EU:s budget. Sedan 1990 har de jordbruksrelaterade icke-koldioxidutsläppen minskat med 24 % i EU. Stödet till klimatvänligt jordbruk via den gemensamma jordbrukspolitiken har bidragit till denna frikoppling. Landsbygdsutvecklingspolitiken inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken stöder t.ex. modernisering av lantbruk för att minska energiförbrukningen, producera förnybar energi, förbättra inmatningseffektiviteten och på så sätt minska utsläppen. Under 2015 beräknas att 13,6 miljarder euro av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken var klimatrelaterade.

- Horisont 2020. Detta EU-finansierade program för forskning motsvarar 79 miljarder euro för perioden 2014–2020 (dvs. 7 % av EU:s totala budget). Minst 35 % av denna finansiering väntas gå till klimatrelaterade projekt. De senaste uppgifterna visar att forskning om samhällsutmaningar (dvs. energi, transport eller livsmedel) är nära att uppfylla detta 35-procentiga mål. Botten upp-delarna i Horisont 2020 (dvs. temabaserad öppen förslagsinfordran) släpar emellertid efter. Det kommer att krävas en högre ambitionsnivå och korrigerande åtgärder om integreringsmålet på 35 % ska kunna uppnås.

Industrin och de europeiska myndigheterna har också inlett flera offentlig-privata partnerskap, t.ex. Spire som arbetar med hållbar processindustri genom resurs- och energieffektivitet, för att förbättra resurseffektiviteten och minska koldioxidutsläppen i industrier och byggnader. En färsk analys visar att dessa offentlig-privata partnerskap ger stora minskningar i energianvändningen och koldioxidutsläppen.

Resultatet av klimatkonferensen i Paris (COP21) och innovationsdimensionen i Parisavtalet bidrar till att ta itu med skillnaden i de kommande arbetsprogrammen för perioden 2018–2020. Den integrerade strategiska EU-planen för energiteknik (SET-planen) är dessutom den allra första forsknings- och innovationsåtgärd som ska genomföras inom energiunionen för att ge en ny skjuts åt utveckling och användning av koldioxidsnål teknik genom bättre samordning och prioritering av arbetet. Planen är inriktad på tio nyckelåtgärder som är tänkta att förverkliga energiunionens prioriteringar inom forskning och innovation baserat på en bedömning av energisystembehoven, deras betydelse för omvandlingen av energisystemen och möjligheten att skapa tillväxt och arbetstillfällen i EU. Dessa åtgärder berör hela innovationskedjan, från grundforskning till spridning på marknaden, för såväl finansiering som rättslig ram. I planen föreslås också en ny finansiell produkt, ”fonden för energidemonstrationsprojekt”, som har tagits fram i samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB) och som inriktas på storskaliga kommersiella demonstrationsprojekt som är de första i sitt slag.

- Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) är en garantifond på 16 miljarder euro från EU:s budget, kompletterat med ett anslag på 5 miljarder euro från EIB:s egna medel. Fonden stöder strategiska investeringar i nyckelområden som infrastruktur, utbildning, forskning, innovation och riskfinansiering för små företag. Den kan mobilisera 315 miljarder euro. Efsi har redan finansierat demonstrationsprojekt för förnybar energi, bl.a. transporter, industri och energilagring som baseras på förnybar energi. Den 16 september föreslog kommissionen en utvidgning av fonden med ytterligare fokus på innovativa koldioxidsnåla projekt för perioden 2018–2020. I detta förslag förstärks idén om ”additionalitet” för att se till att endast projekt som inte skulle ha genomförts utan Efsi väljs. Med tanke på den betydelse gränsöverskridande infrastrukturprojekt och tjänster har för den inre marknaden, anses de särskilt viktiga vad gäller att ge additionalitet. Förslaget beräknas leda till investeringar på minst en halv biljon euro fram till 2020. Kommissionen har uppmanat medlagstiftarna att ge hög prioritet åt detta förslag.
- Delprogrammet för klimatåtgärder inom Life-programmet, som under 2015 bidrog till att genomföra och utveckla klimatpolitiken och klimatlagstiftningen genom verksamhetsbidrag och

finansiella instrument. Inom ramen för delprogrammet anslog kommissionen 56 miljoner euro till 40 projekt med europeiskt mervärde i fråga om begränsning av, anpassning till, styrning av och information om klimatförändringarna. Ett 30-tal icke-statliga organisationer som främst är verksamma inom miljö- och klimatområdena fick finansiering på ungefär 10 miljoner euro i administrationsbidrag. Framsteg gjordes också med de båda finansiella instrumenten. Tre instrument för privat finansiering för energieffektivisering (PF4EE) har undertecknats (Spanien, Frankrike och Tjeckien). Inom ramen för finansieringsmekanismen för naturkapital (NCFE) granskades två instrument som skulle kunna undertecknas under hösten 2016.

- Instrument för externa åtgärder. För att följa upp Parisavtalet och stödja utvecklings- och grannländer i genomförandet av deras klimathandlingsplaner omfattar EU:s biståndsbudgetar även klimatet.

2.3. Stödja utvecklingsländerna

Efter det att Parisavtalet slöts spelar stöd till utvecklingsländerna för att genomföra deras nationellt fastställda bidrag en viktig roll för omställningen till en utsläppsnål ekonomi.

Vid Köpenhamnskonferensen om klimatförändringar 2009 gjorde de utvecklade länderna ett åtagande om att på längre sikt gemensamt mobilisera 100 miljarder dollar per år från och med 2020 för meningsfulla begränsningsåtgärder och för insyn i genomförandet. Denna finansiering kommer att hämtas från en rad olika källor – offentliga och privata, bilaterala och multilaterala, samt alternativa finansieringskällor. Vid klimatkonferensen i Paris 2015 kom de utvecklade länderna överens om att behålla sitt befintliga gemensamma mobiliseringsmål fram till 2025 och att fastställa ett nytt gemensamt kvantifierat mål på minst 100 miljarder dollar per år.

Åtagandet om 100 miljarder dollar har bidragit till en betydande ökning av klimatfinansieringen inom ramen för utvecklingssamarbete och genom multilaterala banker och utvecklingsbanker. EU och dess medlemsstater är de största givarna av offentligt utvecklingsbistånd till utvecklingsländer, och gav 68 miljarder euro under 2014. Under 2015 gav EU, EIB och EU:s medlemsstater 17,6 miljarder euro för att hjälpa utvecklingsländer att hantera klimatförändringen.

3. MINSKA EU:S UTSLÄPP

I oktober 2014 kom EU:s ledare överens om de viktigaste grundpelarna i EU:s klimat- och energiram inför 2030. EU införde ett bindande utsläppsminskningmål för hela ekonomin på minst 40 % år 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Detta åtagande är i linje med en kostnadseffektiv strategi för att nå EU:s långsiktiga klimatmål och har legat till grund för EU:s internationella åtagande i Parisavtalet om klimatförändringar och kommer att uppfyllas av alla medlemsstater gemensamt.

För att börja uppfylla åtagandet lade kommissionen i juli 2015 fram ett förslag till reform av EU:s utsläppshandelssystem (se avsnitt 3.1). I juli 2016 lade kommissionen fram åtgärder för att ta itu med de andra viktiga delar i ekonomin som kommer att bidra till klimatåtgärderna: bygg- och fastighetssektorn, transportsektorn, avfallssektorn, jordbrukssektorn och sektorerna för markanvändning och skogsbruk (se avsnitt 3.2).

Dessutom arbetar kommissionen med genomförandet av de initiativ som planerats enligt ramstrategin för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik för att ta itu med förnybar

energi, energieffektivitet, transport samt forskning och utveckling, och för att utveckla styrningen av energiunionen.

3.1. Översyn av EU:s utsläppshandelssystem – fas 4 (2021–2030)

Kommissionens lagförslag från juli 2015 om en översyn av EU:s utsläppshandelssystem inför fas 4 behandlas nu av rådet och Europaparlamentet. Syftet med förslaget är att minska utsläppen inom de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet med 43 % fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå.

3.2. Lagförslag om en förordning om insatsfördelning och om markanvändning för 2021–2030

I oktober 2014 gjorde EU:s ledare ett politiskt åtagande om att minska utsläppen inom de ekonomiska sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem med 30 % fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå. De var också överens om att alla sektorer, inklusive markanvändning, bör bidra till EU:s åtaganden enligt Parisavtalet.

Det nuvarande beslutet om insatsfördelning, som innebär att medlemsstaterna åläggs att uppfylla bindande årliga mål för utsläppen av växthusgaser i sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet, med undantag för markanvändning, är tillämpligt för perioden 2013–2020. Den 20 juli 2016 lade kommissionen fram ett paket med åtgärder för att skynda på övergången till koldioxidsnål energi i alla ekonomiska sektorer i EU för perioden 2021–2030, för att uppfylla det politiska åtagandet från 2014. I det första lagförslaget fastställs bindande mål för medlemsstaternas utsläpp av växthusgaser under perioden 2021–2030 för sektorer som inte regleras inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem, däribland bygg- och fastighetssektorn, jordbruk, avfallshantering, transport och viss industriverksamhet.

De nationella målen för utsläppsminskning fastställs med utgångspunkt i rättvisa, solidaritet, kostnadseffektivitet och miljöintegritet. I förslaget erkänns att medlemsstaterna har olika kapacitet att vidta åtgärder, och målen differentieras på grundval av BNP per capita. Detta skapar rättvisa, eftersom medlemsstater med högre inkomster får högre ställda mål än medlemsstater med lägre inkomster. Målen för 2030 varierar mellan 0 % och 40 % minskning jämfört med 2005 års nivå.

EU:s ledare är också medvetna om att en strategi som enbart baseras på relativ BNP per capita skulle leda till förhållandevis höga efterlevnadskostnader för vissa medlemsstater med höga inkomster. Därför justeras målen i förslaget för medlemsstater med höga inkomster för att ta hänsyn till kostnadseffektivitet. Två strängt begränsade nya flexibilitetsmöjligheter föreslås också – berörda medlemsstater ska få tillgång till utsläppsrätter från EU:s utsläppshandelssystem och alla medlemsstater ska få använda utökade åtgärder inom markanvändningssektorerna för att uppfylla sina bindande mål.

Det andra lagförslaget gäller utsläpp och upptag av koldioxid från markanvändning i form av jordbruk och skogsbruk (LULUCF) och fastställer ett bindande åtagande för varje medlemsstat, samt redovisningsregler för att avgöra om åtagandena har uppfyllts. Enligt förslaget ska varje medlemsstat se till att de redovisade utsläppen av växthusgaser från markanvändning ska kompenseras fullständigt genom motsvarande upptag av koldioxid från atmosfären genom åtgärder inom sektorn. Om en medlemsstat t.ex. hugger ned sin skog (avskogning) måste den kompensera för de utsläpp som detta medför genom att plantera ny skog (beskogning), genom att förbättra den hållbara förvaltningen av sina befintliga skogar, odlingsmarker och betesmarker, eller genom ytterligare minskningar inom de sektorer som omfattas av insatsfördelningen.

Kommissionens förslag bygger på en noggrann avvägning mellan fler incitament för att lagra koldioxid i mark och skogar och behovet att upprätthålla miljöintegriteten i EU:s klimatram, för att stimulera till utsläppsminskningar inom bygg- och fastighets-, transport- och jordbrukssektorerna. Detta omfattar också en möjlighet för medlemsstaterna att handla med LULUCF-krediter.

Markanvändning och skogsbruk omfattar användning av mark, träd, växter, biomassa och virke, och innebär en unik möjlighet att bidra till en effektiv klimatpolitik, eftersom sektorn inte bara släpper ut växthusgaser utan också kan ta upp koldioxid från atmosfären.

3.3. Vägtransportsektorn

I juli 2016 antog kommissionen en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet inom ramen för ett åtgärds paket för att skynda på övergången till koldioxidsnål ekonomi i Europa. Transportsektorn står för nästan en fjärdedel av EU:s växthusgasutsläpp och är den största källan till luftföroreningar i städerna.

Strategin har en tydlig målsättning: i mitten av detta århundrade kommer utsläppen av växthusgaser från transporter att behöva vara minst 60 % lägre än 1990 och vara på god väg mot noll. Transportsektorns luftföroreningar är skadliga för människors hälsa och måste minskas kraftigt utan dröjsmål. Att möta dessa utmaningar kommer att medföra möjligheter att modernisera EU:s ekonomi och stärka den inre marknaden.

Strategin bildar en ram för de åtgärder som kommissionen planerar för de kommande åren, med särskilt fokus på vägtransporter, som står för mer än 70 % av transportutsläppen och en stor del av luftföroreningarna. Dessa åtgärder gäller tre viktiga områden: i) Högre effektivitet i transportsystemen, ii) utsläppssnåla energialternativ för transporter och iii) fordon med låga eller inga utsläpp. Dessutom kommer övergången att främjas av övergripande politik, t.ex. strategin för energiunionen, forskning och innovation, industri- och investeringspolitik, strategier för den digitala inre marknaden och agendan för kompetensutveckling.

3.4. Systemet för övervakning, rapportering och verifiering av EU:s sjötransporter

EU har ställt sig bakom en global strategi för att minska utsläppen från internationell sjöfart, som är en stor och växande utsläppskälla. I april 2015 antog EU en förordning om ett EU-omfattande system för övervakning, rapportering och verifiering av sjötransporter som ett första steg i EU:s strategi för att minska utsläppen inom denna sektor. Enligt förordningen ska stora fartyg på mer än 5 000 bruttoton som använder EU:s hamnar efter den 1 januari 2018 övervaka och senare rapportera sina årliga verifierade koldioxidutsläpp och andra energirelaterade uppgifter.

EU:s system för övervakning, rapportering och verifiering av sjöfartens utsläpp är utformat för att bidra till uppbyggnaden av ett internationellt system inom sjöfartssektorn. Det förs diskussioner om detta inom Internationella sjöfartsorganisationen. Systemet för övervakning, rapportering och verifiering av EU:s sjötransporter kommer också att ge nya möjligheter att komma överens om effektivitetsnormer för befintliga fartyg. När ett globalt system har antagits måste det bedömas av kommissionen i enlighet med EU:s lagstiftning om övervakning, rapportering och verifiering, för att avgöra om och hur EU:s system behöver anpassas.

3.5. Avskiljning och lagring av koldioxid

I sina rapporter till kommissionen om genomförandet av direktivet om avskiljning och lagring av koldioxid har medlemsstaterna uppgett att trots att det ännu inte finns någon positiv bedömning av huruvida det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart att utrusta kraftverk för avskiljning och lagring av koldioxid, går nybyggda kraftverk i allmänhet längre än de rättsliga kraven och avsätter mark för att det ska gå att utrusta dem för avskiljning och lagring av koldioxid i framtiden. Mer information om detta kommer att finnas i kommissionens andra rapport om genomförandet av direktivet om geologisk lagring av koldioxid som enligt planerna ska offentliggöras senare i år. Rapporten kommer också att innehålla en översikt över den senaste händelseutvecklingen när det gäller framtagning av lagringsanläggningar, undersökningar och tillstånd, driftslicenser för stora kraftverk, nationella planer för att utveckla lagring och koldioxidtransportinfrastruktur samt forskningsprojekt som är relevanta för direktivet.

3.6. Fluorerade växthusgaser

Den nya EU-förordningen om kontroll av gaser från fluorerade växthusgaser har varit tillämplig sedan den 1 januari 2015. Den förstärker de befintliga åtgärderna (dvs. begränsning av gasutsläpp genom läckagevarningar, utrustningsinstallation av utbildad personal, återvinning av gas osv.) och inför en utfasning av fluorkolväten som kommer att bidra till att minska EU:s sammanlagda utsläpp av fluorkolväten med två tredjedelar fram till 2030 jämfört med 2014 års nivå. För 2016 sänktes kvoterna för att lagligt släppa ut fluorkolväten på EU-marknaden till 93 % av 2015 års nivå. Enligt förordningen om fluorerade växthusgaser är det också förbjudet att släppa ut sådana gaser på marknaden under vissa omständigheter, när det finns alternativ. Den 1 januari 2016 trädde t.ex. ett förbud mot brandskyddsutrustning med HFC-23 i kraft.

3.7. Styrning

Den ramstrategi för energiunionen som EU:s stats- och regeringschefer antog i februari 2015 kommer att säkerställa att EU har säker, prisvärd och klimatvänlig energi. Stora investeringar i produktion, nät och energieffektivitet på omkring 200 miljarder euro per år krävs det kommande årtiondet. Strategins mål kommer bara att kunna uppnås om medlemsstaterna bedriver en nationell politik som stämmer överens med de andra medlemsstaternas politik och som kompletterar EU:s energi- och klimatlagstiftning.

Därför beslutade EU:s ledare att ett tillförlitligt och transparent styrningssystem skulle utvecklas på EU-nivå, utan onödiga administrativa bördor. Detta styrningssystem ska omfatta strategisk planering och rapportering om genomförandet av klimat- och energipolitiken. Före utgången av 2016 kommer kommissionen att lägga fram ett förslag för att förenkla de befintliga planerings-, rapporterings- och övervakningsskyldigheterna samt ett förslag om en styrningsprocess för energiunionen. Från 2021 och framåt förutses att rapporten om genomförandet av Parisavtalet ska ingå i kommissionens vanliga övervakningsrapport inom ramen för det kommande förslaget till förordning om styrning av energiunionen.

3.8. Initiativ för koldioxidmarknader och partnerskap för marknadsberedskap

EU fortsätter att stödja genomförandet av marknadsbaserade instrument, t.ex. utsläppshandelssystemet, som viktiga verktyg för att driva kostnadseffektiva inhemska utsläppsminskningar. Detta uppnås genom bilateralt tekniskt stöd och utbyte, främst i Kina och Sydkorea, men också genom multilaterala

initiativ från Världsbanken, t.ex. partnerskapet för marknadsberedskap, som EU är den viktigaste bidragsgivaren till. Under året utökades det bilaterala stödet till Kina och finansieringen inom partnerskapet för marknadsberedskap har styrts om mot stöd till en direkt politisk analys av prissättningen av koldioxid för att göra det lättare att uppfylla åtaganden inom ramen för Parisavtalet. Fokus på inhemska åtgärder är fortfarande avgörande mål för det internationella engagemanget i marknader.

4. ANPASSNING TILL KLIMATFÖRÄNDRINGAR

Syftet med 2013 års EU-strategi för anpassning till klimatförändringar är att förbereda EU för de nuvarande och framtida effekterna av klimatförändringarna. Strategin främjar anpassningsåtgärder i hela EU, säkerställer att anpassning integreras i alla berörda EU-politikområden och främjar ökad samordning, samstämmighet och informationsdelning mellan medlemsstaterna. Kommissionen kommer att rapportera till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av anpassningsstrategin och kommer att utvärdera genomförandet.

De övergripande trenderna är bl.a. följande:

- Många medlemsstater arbetar med anpassningsplanering och håller på att kartlägga risker och sårbarheter för klimatförändringar. Tjugoen medlemsstater har antagit nationella anpassningsstrategier och merparten av de återstående medlemsstaterna håller på att utarbeta sådana. De flesta medlemsstater har dock ännu inte fastställt eller genomfört handlingsplaner för anpassning.
- De sektorer som oftast identifieras för integrering av anpassning är vattenförvaltning och vattenresurser, skogar och skogsbruk, jordbruk, biologisk mångfald och ekosystem samt människors hälsa. Som anges i den globala strategi för utrikespolitik och säkerhet som presenterades för Europeiska rådet i somras förstärker klimatförändringarna konfliktsituationerna i EU.
- Mindre än hälften av medlemsstaterna håller på att genomföra anpassningar i nyckelsektorer.
- Utveckling och genomförande av övervaknings- och utvärderingssystem befinner sig i ett tidigt skede i de flesta medlemsstater.
- Arbetet på stadsnivå och med stadspolitik för anpassning till klimatförändringar utökades. I det nya borgmästaravtalet har anpassning slagits ihop med begränsningsåtgärder i ett europeiskt initiativ som omfattar nästan 7 000 städer runt om i världen. Klimatpolitiken i städerna har fått stöd av att det i Parisavtalet erkänns städer som nyckelaktörer i genomförandet.

5. DELTA I INTERNATIONELL KLIMATPOLITIK

5.1. Luftfart

Luftfartspolitik

EU har gett sitt stöd till och deltagit i utvecklingen av en global åtgärd för att ta itu med koldioxidutsläppen från den internationella luftfarten. Den internationella luftfartsorganisationen (Icao) har arbetat aktivt tillsammans med sina medlemsstater för att utforma en global marknadsbaserad

åtgärd sedan överenskommelsen vid det 38:e mötet i Icaos församling 2013. Icao har valt ett system med utsläppskrediter för att stabilisera den internationella luftfartens utsläpp på 2020 års nivå. En resolution om att en sådan åtgärd ska genomföras 2020 antogs vid det 39:e mötet i Icaos församling i början av oktober 2016. Sett utifrån graden av deltagande i den första frivilliga fasen av systemet, som löper fram till 2027, täcks ungefär 80 % av de utsläpp som skulle behövas för att uppnå koldioxidneutralitet från 2020. Detta första steg kommer att behöva kompletteras med andra viktiga delar i systemet, framför allt regler om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och kriterier för godkännande av utsläppsenheter samt inrättandet av ett register. Dessa delar är avgörande för effektiviteten och integriteten och kommer att behöva införas före 2020 om systemet ska kunna börja tillämpas som planerat.

När församlingen har beslutat om en global marknadsbaserad åtgärd för luftfarten kommer kommissionen att rapportera resultat till Europaparlamentet och rådet och kommer vid behov att lägga fram ett förslag om en översyn av omfattningen av EU:s utsläppshandelssystem för luftfarten.

Luftfartens övergripande inverkan på klimatförändringen

De totala rapporterade utsläppen från luftfarten motsvarade ungefär 3,6 % av EU:s totala utsläpp av växthusgaser 2015. Merparten av dessa utsläpp kom från internationella flygningar. Även om den genomsnittliga mängden bränsle per passagerarkilometer minskade med 19 % mellan 2005 och 2014 ökade koldioxidutsläppen med 5 % under samma period.

Utsläpp av kväveoxider (NO_x), aerosoler och aerosolprekursorer (sot och svavel) och ökad molnighet bidrar också till klimatförändringen. I EU:s ”Flightpath 2050” medges dessa icke-koldioxidrelaterade faktorer och där krävs en minskning med 90 % av kväveoxidutsläppen fram till 2050 i förhållande till 2000 års nivå. På senare år har insatser gjorts för att bedöma icke-koldioxidfaktorers inverkan på klimatförändringen. I en undersökning som delfinansierades av EU:s forskningsfinansieringsprogram Quantify försökte man uppskatta de sammantagna effekterna av luftfarten. Man kom fram till att luftfarten 2005 utgjorde 3,5 % av den sammanlagda påverkan genom mänsklig verksamhet (dvs. förändring i jordens energibalans på grund av mänsklig ekonomisk verksamhet).

5.2. Utfasning av fluorkolväten inom ramen för Montrealprotokollet

EU deltog mycket aktivt i förhandlingarna för ett ambitiöst globalt mål inom ramen för Montrealprotokollet för att begränsa den globala produktionen och användningen av fluorkolväten. Forskningen tyder på att en ambitiös utfasning av fluorkolväten skulle kunna förhindra upp till 0,5 °C av den globala uppvärmningen fram till århundradets slut. EU:s förordning om fluorerade gaser trädde i kraft 2015 och EU lämnade in ett ändringsförslag samma år. Detta bidrog till att skapa konsensus om ändringen som antogs i Kigali den 15 oktober 2016, vilket är ett stort steg framåt i genomförandet av Parisavtalet.

EU-kommissionen ger ekonomiskt bistånd till projekt i Latinamerika och Västindien, Afrika, Sydostasien och Stilla-havsområdet för att bidra till att åtgärder mot fluorerade gaser sätts in på ett tidigt stadium.

6. DELA ERFARENHETER

Kommissionen gör regelbundet utvärderingar av klimatpolitiken i efterhand för att få en bättre förståelse av de viktigaste drivkrafterna bakom utsläppsminskningar och för att kunna kvantifiera klimatpolitikens inverkan på utsläppen. En första studie som baseras på en detaljanalys visar att de utsläppsminskningar som har skett sedan 1990 och framstegen i fråga om ekonomins utsläppsintensitet (se diagram 2) framför allt har drivits på av teknisk utveckling och innovation. Skiftet mellan olika ekonomiska sektorer, däribland från industri till tjänster, har i genomsnitt haft en marginell effekt i EU. Den frikoppling som framgår av diagram 2 kan alltså framför allt förklaras av den tekniska utvecklingen, som har gjort det möjligt att öka BNP och samtidigt släppa ut mindre växthusgaser.

Två ekonometriskt baserade modeller togs fram under 2016 för att visa hur klimatpolitiken bidrar till att minska utsläppen. På grund av begränsningar i de metoder som användes gick det endast att analysera koldioxidutsläpp från förbränning 1990–2012. Den första modellen ger en kvantitativ uppskattning av hur EU:s utsläppshandelssystem har påverkat utsläppen. Den andra modellen, som bygger på en annan metod, kvantifierar den nationella politikens effekt på utsläppen, t.ex. genom energi- och transportskatter och en politik för förnybar energi.

Diagram 5 är en förenklad illustration av resultatet av dessa analyser för perioden 1990–2012. Här visas utsläppsminskningar till följd av utsläppshandelssystemet i rött. Minskningen till följd av energi- och transportskatter och politik för förnybar energi visas också. Dessa jämförs med de faktiska utsläppen, som visas längst ned i blått. Summan avser de utsläpp som skulle ha skett utan denna politik.

För enkelhetens skull förutsätts i diagrammet att utsläppshandelssystemet inte har påverkat användningen av förnybar energi eller någon annan politik. En mer detaljerad beskrivning av metoderna och deras begränsningar finns på GD Klimatpolitikens webbplats.

Diagram 5: Efterhandsutvärdering av hur utsläppshandelssystemet, politik för förnybar energi, beskattning och andra politiska åtgärder har påverkat koldioxidutsläppen från förbränning

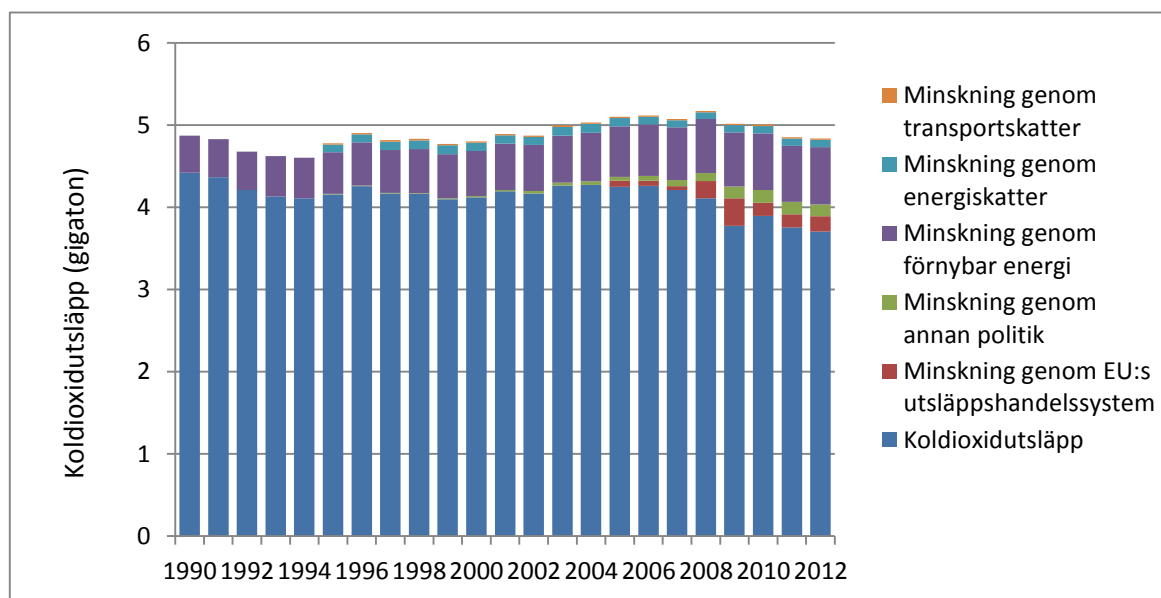


Diagram 5 ovan visar att utan de klimatpolitiska åtgärder som anges ovan skulle koldioxidutsläppen 2012 ha varit 30 % större än vad som uppmättes. Dessutom är det tydligt att utveckling av förnybar energi är en avgörande faktor för att minska utsläppen och att beskattning och utsläppshandelssystemet

också har påverkat utsläppen. Dessa efterhandsutvärderingar visar att klimatpolitiken fungerar, eftersom den minskar utsläppen och stimulerar spridningen av ren teknik.

I juli 2016 offentliggjorde kommissionen också en utvärdering av genomförandet av beslutet om insatsfördelning fram till 2015. Utvärderingen visade att åtaganden inom ramen för beslutet hade bidragit till att stimulera ny politik för att minska utsläppen av växthusgaser, trots att beslutet fortfarande befann sig i ett tidigt skede av genomförandet. Beslutet ledde också till en bättre samordning mellan de nationella, regionala och lokala myndigheterna. Den politik som har bedrivits inom ramen för klimat- och energipaketet fram till 2020, särskilt i fråga om energieffektivitet och förnybar energi, har också haft betydelse.