EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.11.2017
COM(2017) 646 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Två år efter Paris – framsteg mot att uppfylla EU:s klimatåtaganden

(som krävs enligt 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(2017) 357 final}

Innehållsförteckning

1. Översikt 4
2. Klimatfinansiering 10
3. Minska EU:s utsläpp 15
4. Anpassning till klimatförändring 19
5. Deltagande i internationell klimatpolitik 20

Diagramförteckning

Diagram 1: Framsteg mot att uppnå Europa 2020- och 2030-målen (EU:s totala utsläpp av växthusgaser) 4

Diagram 2: Förändring i real BNP, utsläpp av växthusgaser och växthusgasintensitet i EU, 1990–2016 5

Diagram 3: Utvecklingen av utsläpp per capita hos de största ekonomierna, 1990–2012 5

Diagram 4: Redovisade utsläpp och upptag av växthusgaser från LULUCF-sektorn, efter aktivitet, 2013-2015 6

Diagram 5: Relativ skillnad mellan väntade utsläpp utanför EU:s utsläppshandelssystem 2020 och 2020-målen (i % av utsläppen för 2005). 8

Diagram 6: Preliminära redovisade kumulativa nettoutsläpp och nettoupptag inom LULUCF per medlemsstat (2013–2015) 9

Diagram 7: Kumulativt överskott av årliga utsläppstilldelningar i procent av utsläppen år 2005, 2013–2015 10

Diagram 8: Förändring i användningen av intäkter från EU:s utsläppshandelssystem, 2013–2016 (miljoner euro) 11

Diagram 9: Inhemsk användning av auktionsintäkter, 2013–2016 (miljarder euro) 11

Diagram 10: De tre föreslagna rättsliga grunderna för EU:s klimatpolitiska ram för 2030 15

1. ÖVERSIKT

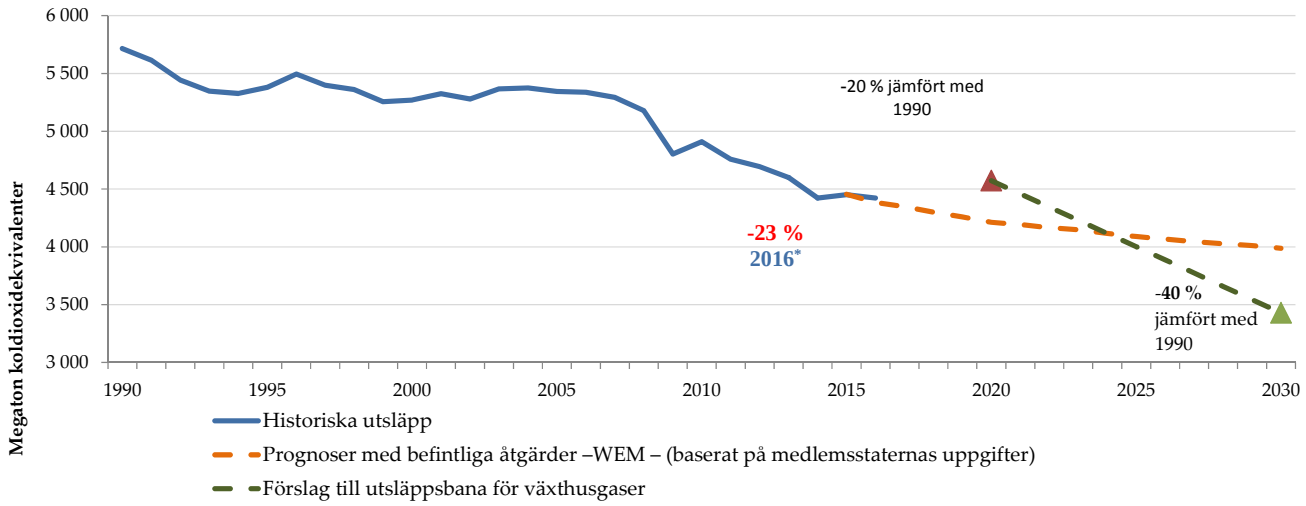
1.1. Framsteg mot att uppfylla 2030-målet om en utsläppsminskning på minst 40 %

EU och dess medlemsstater stöder fortfarande helhjärtat Parisavtalet och klimatåtgärderna, både som en vetenskapligt bevisad nödvändighet och som en ekonomisk möjlighet. EU och dess 28 medlemsstater har deponerat sina ratifikationsinstrument och kommer att uppfylla sitt åtagande om att minska sina inhemska utsläpp med minst 40 % mellan 1990 och 2030.

År 2016 var EU:s utsläpp av växthusgaser redan 23 % mindre än 1990 års nivå enligt preliminära uppgifter för 2016, exklusive markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och inräknat internationell luftfart (se diagram 1).

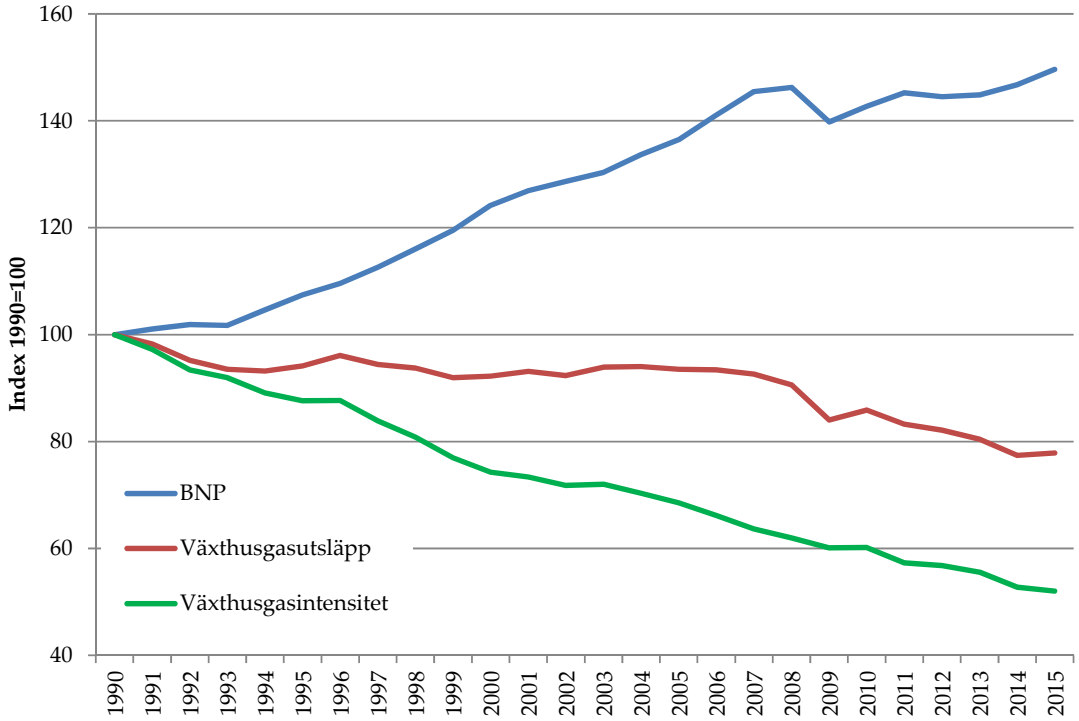
Enligt medlemsstaternas senaste prognoser baserade på befintliga åtgärder kommer målet på 20 % fram till 2020 att uppfyllas. År 2030 väntas utsläppen vara 30 % lägre än 1990 om inga ytterligare politiska åtgärder vidtas. Därför förhandlar EU nu om ny lagstiftning för att se till att målet om att minska utsläppen med minst 40 % mellan 1990 och 2030 kan uppnås (se avsnitt 3).

Diagram 1: Framsteg mot att uppnå Europa 2020- och 2030-målen (EU:s totala utsläpp av växthusgaser)



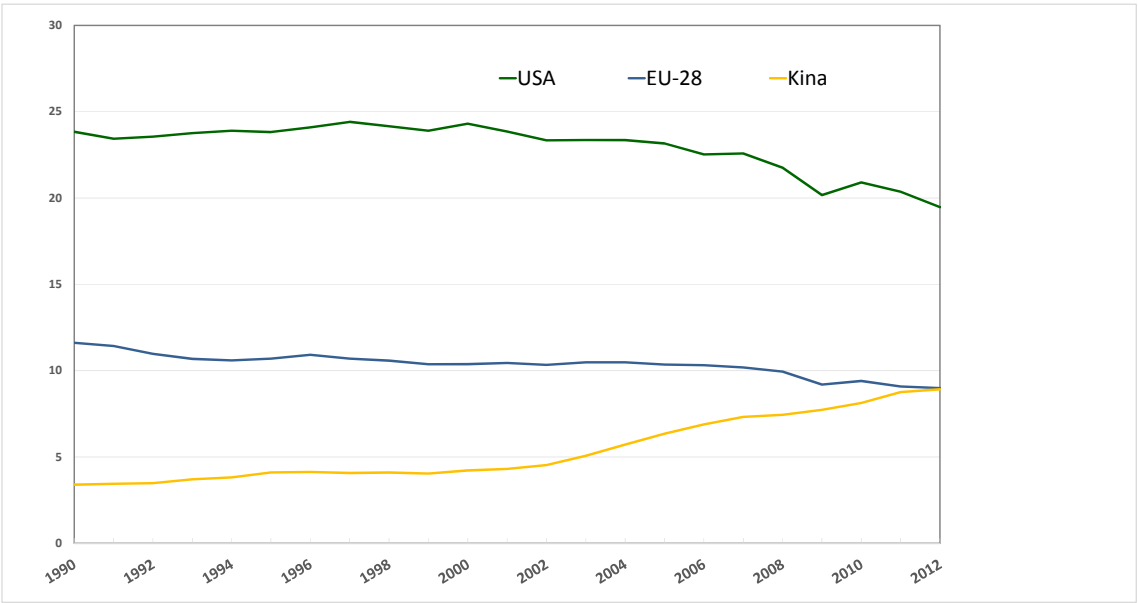
EU fortsätter att framgångsrikt frikoppla sin ekonomiska tillväxt från utsläppen av växthusgaser (se diagram 2). Under perioden 1990–2016 ökade EU:s BNP med 53 %, samtidigt som de totala utsläppen minskade med 23 %. Växthusgasintensiteten i EU:s ekonomi, som definieras som förhållandet mellan utsläpp och BNP, halverades under den perioden.

Diagram 2: Förändring i real BNP, utsläpp av växthusgaser och växthusgasintensitet i EU, 1990–2016



Efterhandsutvärderingar av klimatpolitiken visar att innovation är den viktigaste drivkraften för att minska växthusgasintensiteten i ekonomin. Innovation handlar inte bara om att använda koldioxidsnål teknik, t.ex. förnybar energi, utan också om att öka produktiviteten, bl.a. genom effektivare kraftstationer och bilar. Skiftet mellan olika ekonomiska sektorer, från t.ex. industri till tjänster, har haft en marginell effekt i EU.

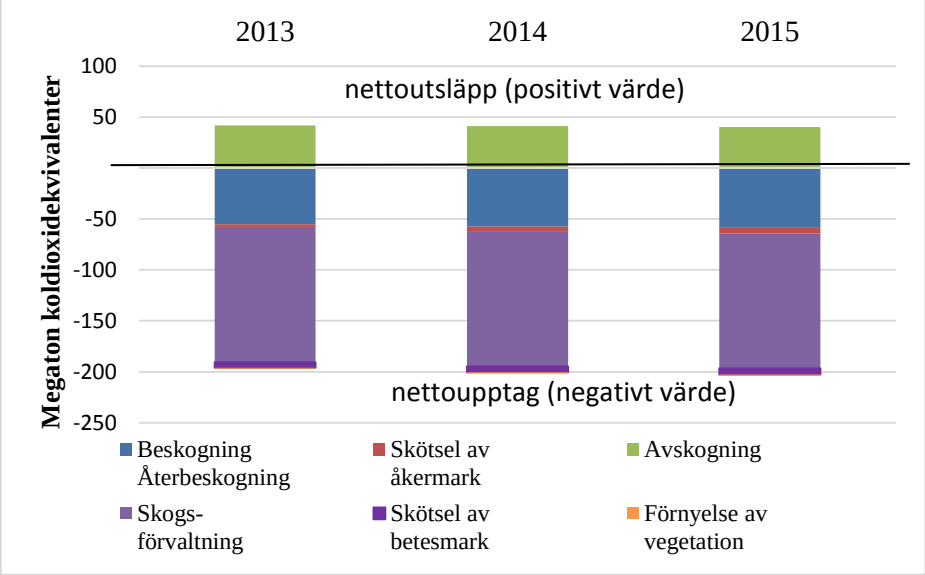
Diagram 3: Utvecklingen av utsläpp per capita hos de största ekonomierna, 1990–2012



EU:s andel av de totala växthusgasutsläppen minskade från 17,3 % 1990 till 9,9 % 2012. Unionens andel av koldioxidutsläppen minskade från 19,7 % 1990 till 9,6 % 2015. En jämförelse av utsläppen per capita av de tre viktigaste växthusgaserna (CO_2, CH_4 och N_2O) för de tre största ekonomierna visar att EU och Kina hade betydligt lägre utsläpp per capita än USA (se diagram 3).

Enligt rapporterna från 2015 utgjorde LULUCF-sektorn i EU en kolsänka som tog upp 305 megaton koldioxidekvivalenter (inklusive åkermark och gräsmark). Den redovisade krediten, som motsvarar skillnaden mellan det rapporterade värdet och ett referensutgångsvärde, ökade från 115 till 122 megaton koldioxidekvivalenter mellan 2013 och 2015. Skogsförvaltning står för merparten av denna kredit (se diagram 4). EU är alltså fortfarande på rätt väg mot icke-debitering från LULUCF-sektorn och kommer med stor sannolikhet att uppfylla sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet.

Diagram 4: Redovisade utsläpp och upptag av växthusgaser från LULUCF-sektorn, efter aktivitet, 2013-2015



1.2. Framsteg avseende uppfyllandet av 2020-målen

Enligt medlemsstaternas senaste prognoser baserade på befintliga åtgärder väntas utsläppen vara 26 % lägre 2020 än 1990. EU följer alltså fortfarande planen för att nå målet om att minska de inhemska utsläppen med 20 % fram till 2020 och följaktligen också för att uppfylla sina skyldigheter enligt den andra åtagandeperioden för Kyotoprotokollet.

Mellan 2005 och 2016 minskade de stationära utsläppen, t.ex. från kraftstationer och raffinaderier, som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, med 26 %. Detta är klart mer än den minskning på 23 % som är målet fram till 2020. Dessa utsläpp stod för ungefär 40 % av EU:s totala utsläpp av växthusgaser 2016. EU:s totala utsläpp minskade med 0,7 % från 2015 till 2016, medan den totala BNP ökade med 1,9 %, vilket bekräftar att utsläpp och BNP håller på att frikopplas från varandra.

Utsläpp av växthusgaser från fasta anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem minskade med 2,9 % jämfört med 2015 enligt preliminära uppgifter. Detta visar på en sjunkande trend i utsläppen sedan fas 3 i EU:s utsläppshandelssystem inleddes. Det överskott av utsläppsrätter som hade byggts upp sedan 2009 minskade dessutom kraftigt, till cirka 1,69 miljarder utsläppsrätter, eftersom färre utsläppsrätter auktionerades ut. Överskottet är på sin lägsta nivå sedan 2013.

Utsläpp som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem var 11 % lägre 2016 än 2005, vilket överträffar 2020-målet på en minskning med 10 %. Under 2016 ökade de emellertid för andra året i rad, med 0,9 %. Detta kan åtminstone delvis förklaras med lägre oljepriser och högre efterfrågan på uppvärmning på grund av väderförhållandena under 2015 och 2016. Enligt beslutet om insatsfördelning ska medlemsstaterna uppfylla bindande årliga mål för utsläpp av växthusgaser under perioden 2013–2020 inom sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, däribland bygg- och fastighetssektorn, transportsektorn, avfallssektorn och jordbrukssektorn. Malta har misslyckats med att nå sitt mål enligt beslutet om insatsfördelning för vart och ett av de tre åren 2013–2015 och har använt flexibilitetsmekanismen för att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter. Preliminära beräkningar för 2016 visar att Malta, Belgien, Finland och Irland sannolikt inte kommer att uppfylla sina mål för utsläpp som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

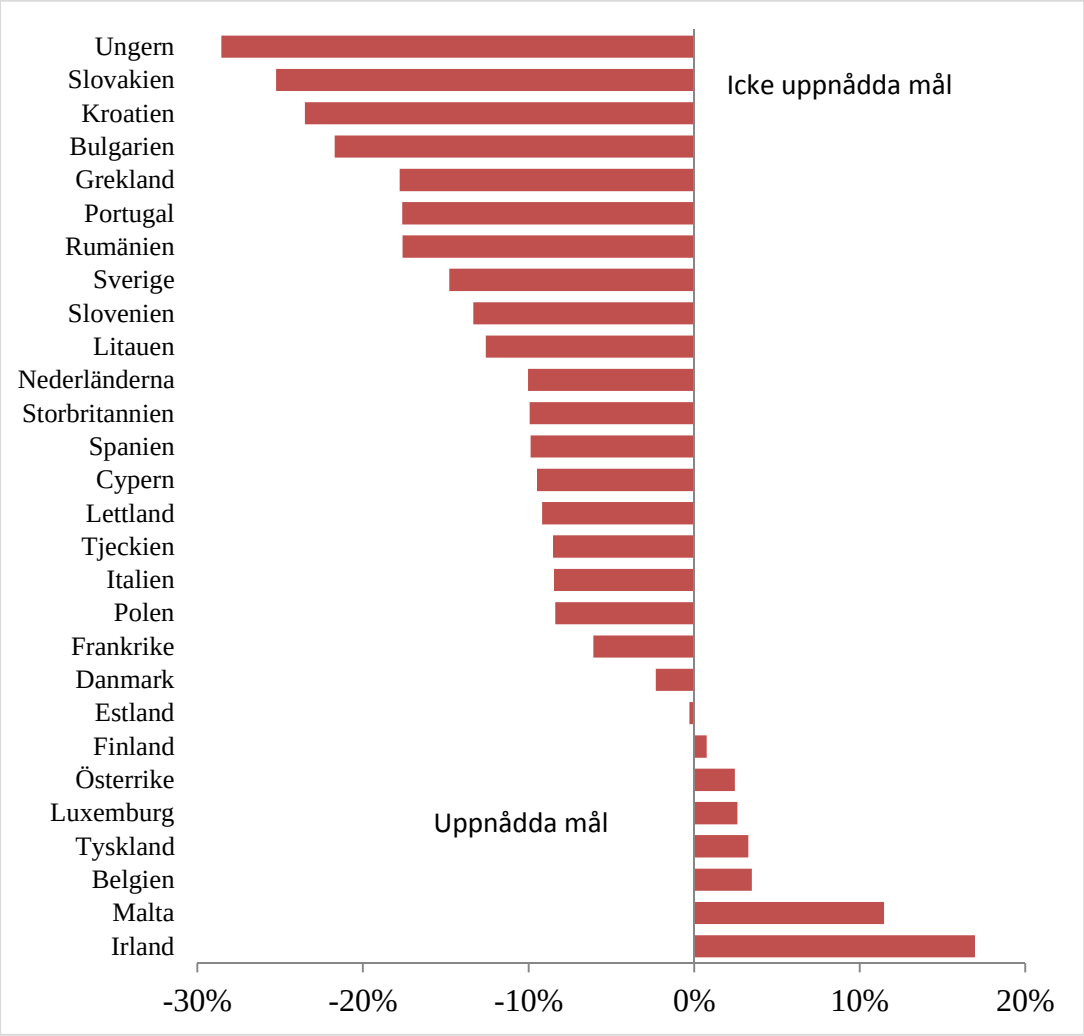
Enligt nationella prognoser som baseras på redan genomförd politik väntas de flesta medlemsstater uppnå sina 2020-mål (se diagram 5). Det är endast ett fåtal som kommer att behöva vidta ytterligare åtgärder eller använda flexibilitetsåtgärder som att köpa tilldelningar från andra medlemsstater som har överträffat sina mål eller använda egna överskott från de första åren av perioden.

Vissa medlemsstater befinner sig i en speciell situation när det gäller 2020.

- I Irland väntas utsläppen öka med 6 procentenheter mellan 2015 och 2020 och ligga kvar över de årliga tilldelningarna enligt beslutet om insatsfördelning. Utsläppen från transporter väntas öka med 12 %. I juni 2017 utfärdades en rekommendation inom ramen för EU:s årliga cykel för ekonomisk samordning (den europeiska planeringsterminen) om att Irland ska öka sina investeringar i kollektivtrafik ytterligare.

- Maltas utsläpp väntas ligga kvar över de årliga tilldelningarna enligt beslutet om insatsfördelning. Utsläppen från fluorkolväten och inom transportsektorn ökade.

Diagram 5: Relativ skillnad mellan väntade utsläpp utanför EU:s utsläppshandelssystem 2020 och 2020-målen (i % av utsläppen för 2005).



- Belgien väntas missa sitt 2020-mål med 3,5 procentenheter. Som anges i den europeiska planeringsterminen måste de offentliga utgifternas sammansättning förbättras för att skapa utrymme för investeringar i infrastruktur, däribland transportinfrastruktur. Att fortsätta den förmånliga behandlingen av företagsbilar bidrar till föroreningar, trafikstockningar och utsläpp av växthusgaser.

- Enligt de senaste nationella prognoserna väntas Tyskland missa sitt mål med 3,3 procentenheter fram till 2020. Enligt preliminära uppgifter för 2016 låg Tysklands utsläpp inom sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet bara något under målet.

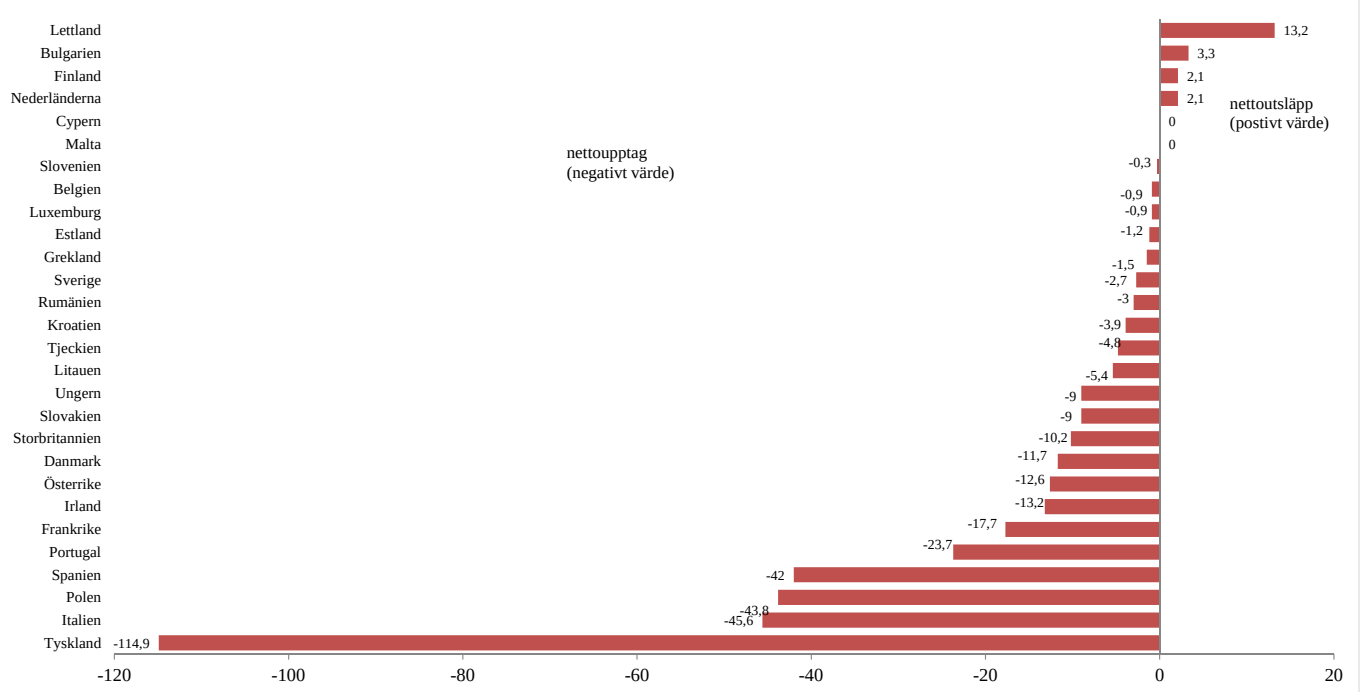
- Österrike och Luxemburg väntas missa sina 2020-mål med mindre än 3 procentenheter.

- Enligt sin egen prognos kan Finland missa sitt 2020-utsläppsmål med en marginal på mindre än 1 procentenhet. För 2016 visar preliminära uppgifter dock att Finlands utsläpp inom sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet redan var 3 procentenheter större än tilldelningen för det året.

När det gäller LULUCF har de flesta medlemsstaterna ett kumulativt redovisat nettoupptag 2013–2015 inom ramen för Kyotoprotokollet. Endast Lettland, Bulgarien, Finland och Nederländerna har preliminärt ett

nettoutsläpp. Observera att LULUCF-kontona kommer att kumuleras över perioden 2013–2020 varför de slutgiltiga resultaten ännu inte går att fastställa, utan är preliminära. Det finns ändå inte någon betydande risk för bristande efterlevnad på EU-nivå.

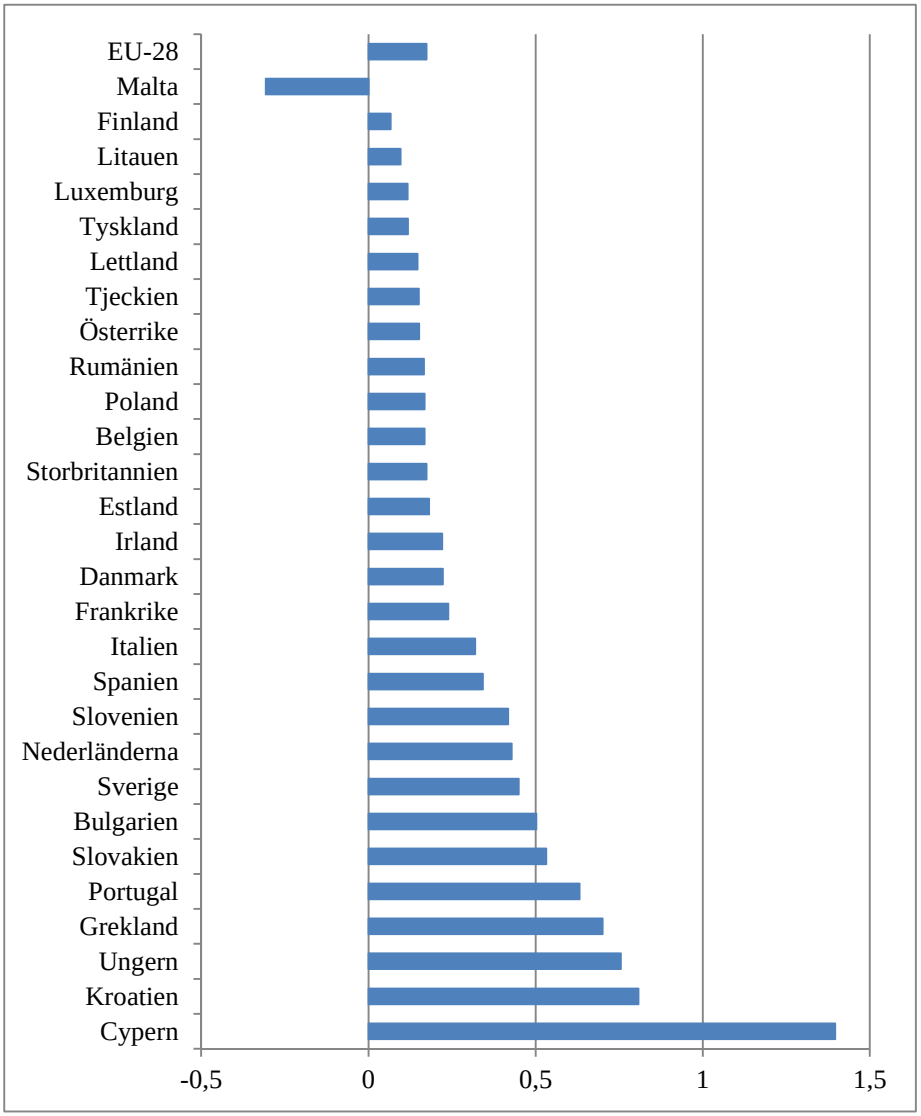
Diagram 6: Preliminära redovisade kumulativa nettoutsläpp och nettoupptag inom LULUCF per medlemsstat (2013–2015)



1.3. Medlemsstaternas efterlevnad av beslutet om insatsfördelning

Alla de 28 medlemsstaterna uppfyllde sina skyldigheter enligt beslutet om insatsfördelning för åren 2013–2015. Malta släppte ut mer än sina årliga utsläppstilldelningar, men täckte de överskjutande utsläppen med inköp av enheter från Bulgarien. Sverige släppte ut mindre än sin tilldelning och annullerade sina överblivna enheter för att förstärka systemets miljöintegritet. Hittills har inga internationella reduktionsenheter från mekanismen för ren utveckling eller gemensamt genomförande använts för att uppfylla skyldigheter enligt beslutet om insatsfördelning. Det väntade kumulativa överskottet av årliga utsläppstilldelningar per medlemsstat för de tre åren 2013–2015 visas i diagram 7.

Diagram 7: Kumulativt överskott av årliga utsläppstilldelningar i procent av utsläppen år 2005, 2013–2015

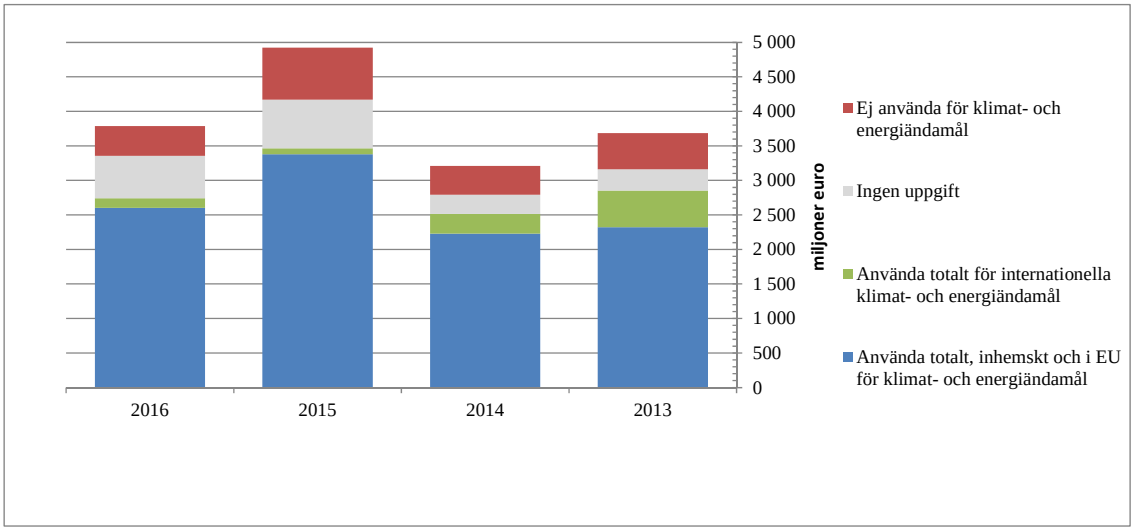


2. KLIMATFINANSIERING

2.1. Intäkter från auktionering av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem

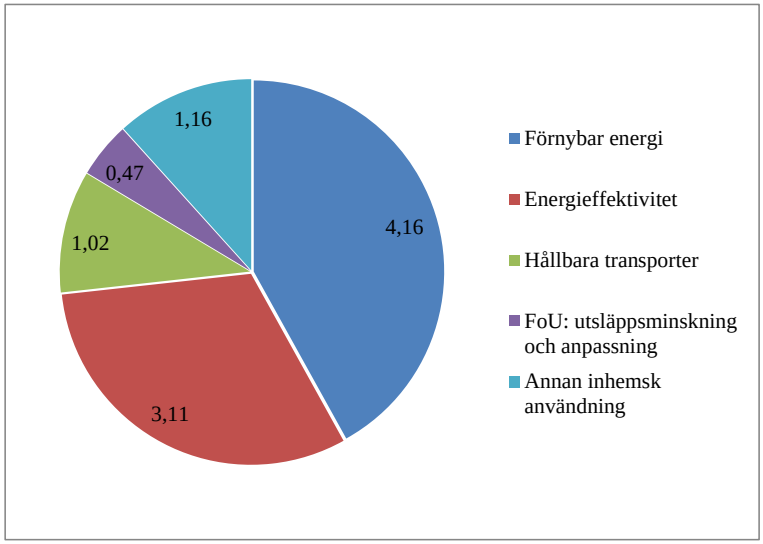
Medlemsstaterna tjänade nästan 15,8 miljarder euro på auktioneringen av utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem under perioden 2013–2016. Cirka 80 % har använts eller planeras att användas för klimat- och energirelaterade ändamål. Medlemsstaterna angav att det mesta av intäkterna skulle användas inom landet (se diagram 8).

Diagram 8: Förändring i användningen av intäkter från EU:s utsläppshandelssystem, 2013–2016 (miljoner euro)



I diagram 9 visas fördelningen av den inhemska användningen av intäkter för klimat- och miljöändamål, efter kategori. Den största kategorin är förnybar energi, följd av energieffektivitet och hållbara transporter.

Diagram 9: Inhemsk användning av auktionsintäkter, 2013–2016 (miljarder euro)



I Grekland, Malta, Portugal och Spanien investeras t.ex. större delen av dessa intäkter i förnybar energi. I Tjeckien, Frankrike, Ungern och Slovakien investeras däremot den största andelen av auktionsintäkterna i energieffektivitet, t.ex. genom renovering av flerfamiljshus. I Cypern läggs 30 % av auktionsintäkterna på skogsförvaltning, medan 33 % av intäkterna i Italien går till anpassning till klimatförändringar.

NER300

NER300 är ett av världens största finansieringsprogram för innovativa koldioxidsnåla energidemonstrationsprojekt. Trettionio innovativa demonstrationsprojekt för förnybar energi och avskiljning och lagring av koldioxid som omfattar 20 EU-medlemsstater, tilldelades 2,1 miljarder euro i finansiering från auktioneringen av 300 miljoner utsläppsrätter från EU:s utsläppshandelssystem. Fyra av projekten är nu i drift och 16 har nått sitt slutliga investeringsbeslut.

Dessutom har projekten fått cirka 2,2 miljarder euro i ytterligare privata investeringar. Sammanlagt har man alltså skapat finansiering på ungefär 4,3 miljarder euro, vilket banar väg för ytterligare introduktion på marknaden och sjunkande kostnader. Dessa projekt, som är de första i sitt slag, är emellertid riskabla och hittills har fyra projektförslag inte kunnat få tillräcklig finansiering. De projekten har tvingats lägga ned. I början av 2017 beslutade medlemsstaterna att återinvestera dessa outnyttjade medel på sammanlagt minst 436 miljoner euro i relevanta koldioxidsnåla projekt genom två befintliga finansiella instrument som förvaltas av Europeiska investeringsbanken, dvs. InnovFin för energidemonstrationsprojekt och fonden för ett sammanlänkat Europa.

Den svenska vindkraftsparken Blaiken är ett av fyra NER300-projekt som redan är i drift. Projektet har utvecklat en vindkraftspark på 225 MW i ett arktiskt klimat med turbiner som är utrustade med innovativa avisningssystem. NER300-programmet finansierar enbart merkostnaderna med det innovativa systemet.

2.2. Att integrera klimatpolitiken i EU:s budget

Mellan 2014 och 2020 väntas minst 20 % av EU:s budget gå till klimatrelaterade utgifter, dvs. ungefär 200 miljarder euro. Läget för genomförandet är följande.

- Det finns fem europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna), dvs. Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden. De står för mer än 43 % av EU:s budget. De bidrar till att finansiera klimatpolitiken genom tjugoåtta partnerskapsavtal och mer än 530 fondspecifika program. En gemensam metod har utarbetats för att fastställa nivån för stödet till klimatförändringsmålen. Mer än 115 miljarder euro kommer att användas för att uppnå mål för klimatåtgärderna, vilket motsvarar ungefär 25 % av de totala fonderna.

Plattformarna Myrte och Paglia Orba i Korsika, Frankrike, har medfinansierats av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Dessa plattformar producerar och lagrar energi via en vätekedja. Den består av en elektrolysapparat som under perioder av låg förbrukning producerar väte och syre från vattenmolekyler. Energin distribueras sedan via en bränslecell som producerar el under perioder av hög förbrukning, t.ex. på kvällen, då solpanelerna är inaktiva.

- Den gemensamma jordbrukspolitiken omfattar den Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) som tillsammans motsvarar 39 % av EU:s budget. Sedan 1990 har de jordbruksrelaterade icke-koldioxidutsläppen minskat med 24 % i EU. Den gemensamma jordbrukspolitikens stöd till klimatvänligt jordbruk har bidragit till denna frikoppling. Miljölagstiftning som t.ex. nitratdirektivet har också bidragit till att minska utsläppen.

  Enligt den gemensamma jordbrukspolitiken ska jordbrukare som tar emot direktstöd följa vissa jordbruksmetoder som är bra för klimatet och miljön. Jordbrukarna måste också uppfylla ett antal lagstadgade krav som rör klimatförändringar och miljö. Dessutom syftar landsbygdsutvecklingspolitiken inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken till att minska utsläppen genom stöd till modernisering av lantbruk för att minska energiförbrukningen, producera förnybar energi, förbättra förvaltningen av djurbesättningar och mark och förbättra inmatningseffektiviteten. Stöd för beskogning, skogsskydd och hållbar skogsförvaltning bidrar också till att minska utsläppen. Under 2016 beräknas att 18,7 miljarder euro av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken berörde klimatet. Användningen av innovationsstrategier får dessutom stöd via landsbygdsutvecklingsprogrammen, som bidrar till att minska utsläppen och öka förmågan att lagra koldioxid och organiskt material i jordbruksmark.

- Horisont 2020, EU:s viktigaste finansieringsprogram för forskning och innovation (FoI), har en budget på 79 miljarder euro för 2014–2020. Av denna budget väntas 35 % gå till stöd för klimatrelaterad FoI. I stödet ingår riktade FoI-åtgärder som utgår från samhällsutmaningar och finansiering som drivs av efterfrågan nedifrån och upp.

  Under de tre första åren av Horisont 2020 har ungefär 4 miljarder euro anslagits till samhällsutmaningar som klimatförändringen, koldioxidsnål energi och koldioxidsnåla industriprocesser, rena transporter och hållbar bioekonomi. I tillägg till detta har det anslagits cirka 2 miljarder euro för att stödja vetenskapliga initiativ som tas nedifrån och upp och innovativa idéer genom programmets pelare för vetenskaplig spetskompetens och industriellt ledarskap.

  Efter det att Parisavtalet antogs vid klimatkonferensen i Paris (COP21) kommer ansträngningarna och resurserna att koncentreras ytterligare på kampen mot klimatförändring

och på att minska användningen av fossila bränslen i ekonomin. Ett nytt fokusområde för EU, att bygga en koldioxidsnål framtid med motståndskraft mot klimatförändringar, kommer särskilt att ge stöd till genomförandet av Parisavtalet, med en budget på ungefär 3 miljarder euro för 2018–2020. Åtgärderna kommer skynda på innovationer inom ren energi och rena transporter, ge stöd till utformning av kostnadseffektiva lösningar för begränsning och anpassningsplanering och ta fram nya vetenskapliga rön för de nationella strategierna för mitten av århundradet, IPCC:s sjätte bedömningsomgång och UNFCCC:s globala inventering 2023.

Horisont 2020 är öppet för hela världen och många av dessa projekt och insatser kommer att genomföras genom internationellt samarbete som främjar de globala ansträngningarna för att hantera klimatförändringarna.

- Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) är ett initiativ som stöds av en garanti på 16 miljarder euro från EU:s budget, vilket kompletteras med ett anslag på 5 miljarder euro från Europeiska investeringsbankens (EIB) egna medel. Fonden stöder strategiska investeringar i nyckelområden som infrastruktur, utbildning, forskning, miljö och resurseffektivitet samt innovation och riskfinansiering för små företag. Med utgångspunkt i den sammanlagda garantin på 21 miljarder euro väntas Efsi kunna mobilisera 315 miljarder euro i investeringar fram till mitten av 2018. Efsi har redan finansierat flera investeringar i förnybar energi, bl.a. projekt som rör transporter, industri och energilagring. En förlängning av fonden, Efsi 2.0, planeras för 2018–2020. Den kommer framför allt att inriktas på innovativa koldioxidsnåla projekt som bidrar till att nå EU:s klimatmål. Under Efsi 2.0 kommer EU:s garanti att höjas till 26 miljarder euro, kompletterat med ett anslag på 7,5 miljarder euro från EIB. I den nya utformningen väntas Efsi 2.0 leda till investeringar på minst en halv biljon euro fram till utgången av 2020.
- Delprogrammet för klimatåtgärder inom Life-programmet bidrar till genomförandet och utvecklingen av klimatpolitiken och klimatlagstiftningen genom verksamhetsbidrag och finansiella instrument. Under 2016 har 54,5 miljoner euro anslagits till 29 projekt av mervärde för EU i fråga om begränsning, anpassning, styrning och information. Två finansiella pilotinstrument håller också på att genomföras inom ramen för Life-programmet: privat finansiering för energieffektivisering (PF4EE), som syftar till att öka den privata finansieringen av investeringar i energieffektiviseringsprojekt, och finansieringsmekanismen för naturkapital (NCFF) som stöder investeringar i naturkapital som bidrar till mål för biologisk mångfald och/eller anpassning till klimatförändringarna. Hittills har sex lokala banker skapat innovativa lånefaciliteter för investeringar i energieffektivitet, framför allt för små och medelstora företag i Tjeckien, Spanien, Belgien, Frankrike, Italien och Portugal. Ett projekt i Nederländerna har blivit klart för finansiering från NCFF. NCFF:s lån på 6 miljoner euro till Rewilding Europe Capital kommer att kunna ge stöd till mer än 30 företag som arbetar med att skydda och återskapa naturen i Europa, däribland vildmarksturism, hållbart fiske och produktion av naturprodukter som honung.

Life Methamorphosis är ett spanskt projekt som fått medfinansiering genom Life-programmet 2014. Det syftar till att förbättra avfallshantering, minska energiförbrukning och producera biometan av hög kvalitet genom att demonstrera två innovativa avfallshanteringssystem i industriell skala: ett för avfallsanläggningar i tätorter och ett för jordbruksindustriella och andra anläggningar för hantering av organiskt avfall.

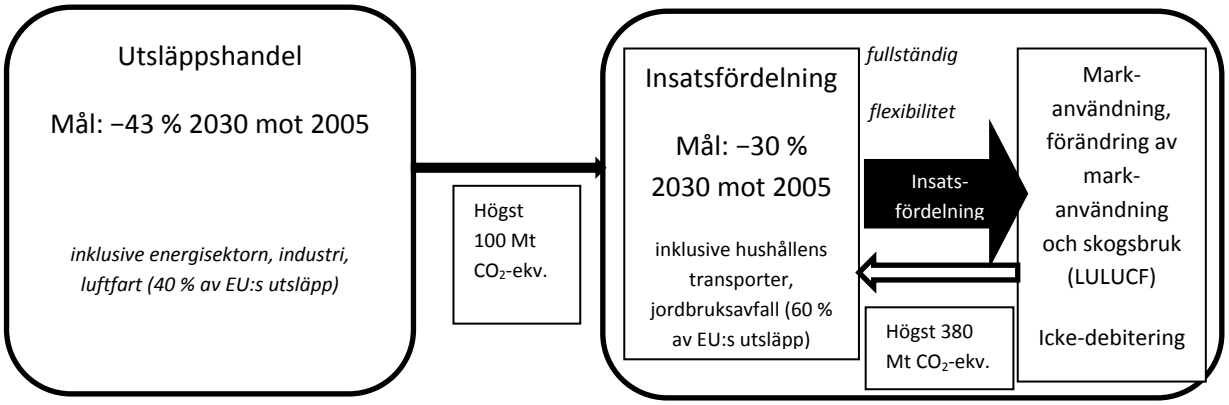
3. MINSKA EU:S UTSLÄPP

Enligt Parisavtalet har EU och dess medlemsstater tillsammans åtagit sig att minska sina utsläpp med minst 40 % fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Åtagandet är knutet till en rad lagförslag inom området för klimatåtgärder, energi och transporter. Förslagen diskuteras för närvarande med Europaparlamentet och rådet. I diagram 10 visas kopplingarna mellan de tre viktigaste pelarna i EU:s förslag till klimatpolitisk ram för 2030, som omfattar alla utsläpp av växthusgaser. Enligt förslagen ska genomförandet övervakas noggrant genom styrningen av EU:s energiunion. Medlemsstaternas offentliga och privata intressenter kommer också att få hjälp att nå de övergripande 2030-målen för växthusgaser genom

i. klimatfinansiering (se föregående avsnitt) utan att på förhand göra några bedömningar av de finansiella anslagen för klimatfinansiering i nästa fleråriga budgetram, och

ii. kompletterande ny EU-omfattande lagstiftning, framför allt om energieffektivitet, förnybar energi, utsläppsstandarder för bilar, transportbilar och tunga fordon, avskiljning och lagring av koldioxid och fluorerade gaser.

Diagram 10: De tre föreslagna rättsliga grunderna för EU:s klimatpolitiska ram för 2030



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

Syftet med kommissionens lagstiftningsförslag från juli 2015 är att se över EU:s utsläppshandelssystem för fas 4 för att minska utsläppen från anläggningar för energiproduktion och industri med 43 % fram till 2030, jämfört med 2005 års nivå. Europaparlamentet och rådet deltar för närvarande i trepartssamtal efter att ha antagit ståndpunkter om översynen av direktivet i februari 2017.

Genom förslaget skulle den årliga minskningen av antalet utsläppsrätter öka från nuvarande 1,74 % till 2,2 % för att åstadkomma utsläppsminskningar och därmed uppnå det underliggande miljömålet. I sina ståndpunkter föreslår både parlamentet och rådet att EU:s utsläppshandelssystem ska stärkas ytterligare genom en tillfällig fördubbling av den hastighet med vilken utsläppsrätterna placeras i reserven för marknadsstabilitet från 2019. Denna förändring skulle innebära att reserven snabbare kan minska det nuvarande överskottet av utsläppsrätter på marknaden.

Eftersom EU:s ledare har kommit överens om att fortsätta den fria tilldelningen efter 2021 föreslås också nödvändiga förändringar för att uppdatera de berörda reglerna. I detta ingår uppdaterade riktmärken för att vid behov avspegla den tekniska utvecklingen, kriterier för den kommande sammansättningen av koldioxidläckageförteckningen och förfaranden för att avspegla förändringar i produktion.

Det föreslås flera mekanismer för finansiering av koldioxidsnåla lösningar, framför allt en innovationsfond (till stöd för demonstration av innovationer för förnybar energi och koldioxidsnål teknik inom industrin och av avskiljning, användning och lagring av koldioxid) och en moderniseringsfond (för att modernisera energisystemen i EU-medlemsstater med lägre BNP).

3.2. Förslag till förordningar om insatsfördelning och om markanvändning 2021–2030

I två förslag som lades fram i juli 2016 anges exakt hur EU:s medlemsstater bör genomföra sina åtaganden om att minska sina utsläpp från sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet med 30 % fram till 2030 jämfört med 2005. Europaparlamentet och rådet deltar för närvarande i trepartssamtal efter att ha antagit ståndpunkter om de två förslagen mellan juni och oktober 2017.

För sektorer utanför utsläppshandelssystemet och LULUCF bör varje medlemsstat för det första ha bindande årliga gränsvärden för utsläpp av växthusgaser för 2021–2030. Medlemsstaterna har kommit överens om att fördela insatserna utifrån principerna om rättvisa, solidaritet, kostnadseffektivitet och miljöintegritet. I förslaget erkänns därför att medlemsstaterna har olika kapacitet att vidta åtgärder och deras 2030-mål differentieras på grundval av BNP per capita 2013. De föreslagna målen för 2030 varierar mellan en minskning på 0 % och 40 % jämfört med 2005 års nivå. Två nya begränsade flexibilitetsmöjligheter erbjuds: att tillåta berättigade medlemsstater att använda utsläppsrätter och att tillåta alla medlemsstater att vidta kraftfullare åtgärder i sektorer som rör markanvändning, för att uppfylla delar av sina bindande mål för insatsfördelning.

För det andra skulle medlemsstaterna åläggas att balansera utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk enligt regeln om ”icke-debitering”. Enligt förslaget

måste utsläpp av växthusgaser från markanvändning kompenseras i sin helhet med likvärdiga upptag av koldioxid från atmosfären genom åtgärder inom den sektorn eller inom sektorerna för insatsfördelning. Om en medlemsstat t.ex. hugger ned skog måste den kompensera för de utsläpp som detta medför genom att plantera ny skog, förbättra den hållbara förvaltningen av sina befintliga skogar, odlingsmarker och betesmarker, eller genom ytterligare minskade utsläpp inom de sektorer som omfattas av insatsfördelningen. Dessutom skulle medlemsstaterna också ha möjlighet att handla med LULUCF-krediter. Om detta redovisningssystem infördes skulle det hjälpa medlemsstaterna att motivera jordbrukare och skogsbrukare att gå mot klimatsmart jordbruk och skogsförvaltning.

3.3. Strategi för utsläppssnål rörlighet

EU:s rörlighetssektor är en viktig arbetsgivare och en oumbärlig drivkraft för den globala konkurrenskraften i EU:s ekonomi. Det behövs ett modernt rörlighetssystem för omställningen till en koldioxidsnål ekonomi. Bland åtgärderna finns utveckling av ren teknik genom bättre utsläppsstandarder och användning av koldioxidsnåla bränslen. I juli 2016 antog kommissionen en EU-strategi för utsläppssnål rörlighet som bygger på tre pelare: högre effektivitet i transportsystemen, utsläppssnåla energialternativ för transporter och fordon med låga eller inga utsläpp.

Kommissionen arbetar för att främja användningen av samverkande, sammanlänkade och automatiserade fordon, vilket kommer att bidra till att minska utsläppen och överbelastningarna. Dessutom föreslår kommissionen justeringar i regelverken för vägavgifter, elektroniska vägtullar och kombitransporter.

När det gäller ren teknik driver de EU-omfattande standarderna för koldioxidutsläpp på innovationen och effektiviteten. Kommissionen föreslår nya standarder för bilar och transportbilar efter 2020. Den har föreslagit ett övervaknings- och rapportsystem för utsläpp från tunga fordon som bereder väg för standarder för den här typen av fordon 2018. Den föreslagna översynen av offentlig upphandling av rena fordon kommer alltså att bidra till att skapa marknader för innovativa och utsläppssnåla produkter.

När det gäller användningen av koldioxidsnåla och förnybara bränslen lade kommissionen i november 2016 fram ett förslag till omarbetning av direktivet om förnybar energi, med kraftfulla bestämmelser om avancerade biodrivmedel i form av en EU-omfattande skyldighet för leverantörer av transportdrivmedel. Den föreslagna översynen av direktivet om byggnaders energiprestanda (se avsnitt 3.4) och marknadsmodellen för elmarknaden kommer att bidra till tillgången på laddningsställen i byggnader och ett energinät/energisystem som är ändamålsenligt och stöder omställningen till utsläppsfri rörlighet. Direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen bildar en kraftfull ram för att säkerställa tillgången till infrastruktur, gemensamma standarder och konsumentinformation om alternativ energi. Kommissionen kommer att lägga fram en handlingsplan för infrastrukturen för alternativa bränslen för att hantera styrning, finansiering och driftskompatibilitet i infrastrukturtjänster.

3.4. Energieffektivitet

Kommissionen har föreslagit en ändring av direktivet om energieffektivitet, med ett bindande EU-mål på 30 % 2030. Det ändrade direktivet skulle också förlänga kraven på energibesparingar till 2030 och förenkla reglerna för beräkning av energibesparingarna.

Översynen av direktivet om byggnaders energiprestanda främjar användning av smart teknik i byggnader och omfattar viktiga åtgärder för att få fram ytterligare investeringar i energieffektivitet och förnybar energi.

3.5. Förnybar energi

Enligt förslaget till omarbetning av direktivet om förnybar energi ska förnybara energikällor stå för minst 27 % av EU:s slutliga energiförbrukning brutto senast 2030. Detta bindande mål är förenligt med Europeiska rådets slutsatser i oktober 2014. Det omarbetade direktivet skapar också ett innovationsvänligt regelverk och främjar långsiktiga investeringar.

3.6. Styrning

I november 2016 antog kommissionen ett förslag till förordning om styrning av energiunionen. Enligt förslaget skulle medlemsstaterna åläggas att utarbeta integrerade nationella energi- och klimatplaner för en tioårsperiod, 2021–2030. Planerna ska innehålla medlemsstaternas nationella energi- och klimatmål och utgöra deras bidrag till energiunionens mål, inklusive EU:s gemensamma mål för energieffektivitet och förnybar energi. Planerna bör också vara anpassade efter de långsiktiga strategier för låga utsläpp som ska lämnas in vart tionde år och omfatta ett 50-årsperspektiv.

I förslaget anges en tidsplan för att utarbeta, färdigställa och uppdatera planerna i nära samordning med det femåriga granskningsintervall som anges i Parisavtalet. Planerna ska ligga till grund för EU:s och medlemsstaternas deltagande i den positiva dialogen 2018 och den globala inventeringen 2023 och vart femte år efter det.

I förslaget ingår också integrerade övervaknings- och rapporteringsregler för att följa framstegen med att genomföra planerna. Enligt förslaget ska det införas särskilda mekanismer för att täcka eventuella brister när det gäller att uppnå EU:s mål för energieffektivitet och förnybar energi. Dessutom ska det införas en öppen, korrekt, heltäckande, fullständig och konsekvent övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser, så att EU uppfyller sina rapporteringsskyldigheter enligt Parisavtalet.

Medlemsstaterna arbetar redan med att utforma sina nationella planer och mer än två tredjedelar av dem har infört politiska processer för detta. Mer än hälften av dem deltog i offentliga samråd om de nationella planerna. Nästan hälften av dem har redan långsiktiga klimatstrategier som sträcker sig åtminstone fram till 2030. Mer än en tredjedel av medlemsstaterna har uppgett för kommissionen att de har inlett arbetet med den analytiska grunden och med det regionala samarbetet för att utarbeta sina nationella planer.

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

EU stöder pågående diskussioner inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) för att minska utsläppen från internationell sjöfart globalt (se avsnitt 5.3). Unionen har redan ändrat sina egna lagar om övervakning, rapportering och verifiering av sjöfartens utsläpp i fråga om hamnar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det har lett till att företag med fartyg på mer än 5 000 bruttoton lämnade in planer över sina övervakningsförfaranden i augusti 2017. Övervakningen och rapporteringen ska tillämpas på rederiverksamhet från och med den 1 januari 2018. Det pågår en bedömning av om det är möjligt att anpassa EU:s system för övervakning, rapportering och verifiering till IMO:s system för insamling av uppgifter om fartygs bränsleförbrukning. Efter denna bedömning kan det komma att läggas fram ytterligare förslag om ändring av EU:s lagstiftning om övervakning, rapportering och verifiering under 2018.

3.8. Rymdstrategi

Tjänster som tillhandahålls av Copernicus, världens största enskilda jordobservationsprogram, kan redan användas för att spåra marktäckning och ändringar i markanvändning. De skulle i framtiden kunna användas för att uppnå målen för LULUCF-förslaget (se avsnitt 3.2) och övervaka avskogning och alla typer av förändrad markanvändning globalt.

I linje med sin rymdstrategi prövar kommissionen också möjligheten att införa global övervakning och verifiering av antropogena koldioxidutsläpp med hjälp av insamling av oberoende, observationsbaserade atmosfärdata som i framtiden skulle kunna komplettera nationella inventeringssystem och bidra till att öka deras tillförlitlighet och korrekthet.

3.9. Avskiljning och lagring av koldioxid

Europeiska unionen intensifierar sina forskningsansträngningar i fråga om avskiljning och lagring av koldioxid och den kommersiella lönsamheten i avskiljning och användning av koldioxid. Ett antal länder, bl.a. Nederländerna, Storbritannien och Frankrike, undersöker alternativ för att utveckla kluster av energi- och koldioxidintensiva industrier där koldioxid kan avskiljas för att sedan lagras säkert geologiskt eller användas. Fyra förslag till gränsöverskridande infrastruktur för koldioxidtransporter lämnades in för att tas upp i förteckningen över projekt av gemensamt intresse och är berättigade till finansiellt stöd.

3.10. Fluorerade växthusgaser

Den nya EU-förordningen om kontroll av utsläpp från fluorerade växthusgaser har varit tillämplig sedan den 1 januari 2015. Syftet är att sänka EU:s totala utsläpp av fluorerade växthusgaser med två tredjedelar fram till 2030 jämfört med 2014 års nivåer. Enligt förordningen om fluorerade växthusgaser är det förbjudet att släppa ut sådana gaser på marknaden under vissa omständigheter, när det finns alternativ. För 2018 sänktes kvoterna för att lagligt släppa ut fluorkolväten på EU-marknaden till 63 % av 2015 års nivå.

4. ANPASSNING TILL KLIMATFÖRÄNDRING

Syftet med 2013 års EU-strategi för anpassning till klimatförändringar är att förbereda EU:s medlemsstater på de nuvarande och framtida effekterna. Strategin säkerställer framför allt att anpassning integreras i alla berörda EU-politikområden för att skapa ökad samordning, samstämmighet och informationsdelning mellan medlemsstaterna. Kommissionen håller på att utvärdera strategin fram till mitten av 2018 och överväger att ändra den, delvis med hänsyn till Parisavtalet.

Life Franca är ett italienskt projekt som fått medfinansiering genom Life-programmet 2015. Det är inriktat på att förutse och informera om översvämningsrisk i Alperna. Dessutom ska projektet förbereda invånarna för översvämningar genom en delaktighetsbaserad process som omfattar invånare, myndigheter och experter. Resultatet av detta pilotprojekt kommer att kunna överföras till andra regioner och även till andra naturliga risker i samband med klimatförändringen.

De övergripande trenderna är bl.a. följande:

- Tjugofem medlemsstater har antagit nationella anpassningsstrategier och resten håller på att utarbeta sådana. Mindre än hälften av medlemsstaterna har dock hittills tagit fram eller börjat genomföra handlingsplaner.

- De sektorer som oftast brukar nämnas för att de behöver anpassa sig till de negativa effekterna av klimatförändringen är vattenförvaltning och vattenresurser, kustområden, skogar och skogsbruk, jordbruk, biologisk mångfald och ekosystem, människors hälsa samt turism och rekreation.
- De flesta medlemsstater har först nyligen börjat att övervaka och utvärdera anpassningsåtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet.
- Städer har ökat sina ansträngningar för att identifiera behoven av anpassning till klimatförändringarna och uppdatera sin stadspolitik (se avsnitt 5.1), däribland införande av grön infrastruktur och ekosystembaserade anpassningsstrategier.

5. DELTAGANDE I INTERNATIONELL KLIMATPOLITIK

5.1. Agenda för globala klimatåtgärder

För att möta Parisavtalets uppmaning om att mobilisera icke-statliga aktörer, däribland företag, städer, invånare och det internationella civila samhället, ger EU stöd till ett antal flaggskeppsinitiativ, t.ex. Mission Innovation, borgmästaravtalet, partnerskapet för nationellt fastställda bidrag, förnybar energi för Afrika, 4/1000 för klimatsmart jordbruk och InsuResilience. Alla dessa initiativ uppfyller sina fastställda särskilda mål. Systematiska spårningsverktyg för att mäta deras effekt på utsläppsminskningar och motståndskraft håller på att utvecklas just nu.

Det globala borgmästaravtalet för klimat och energi omfattar t.ex. över 7 300 städer i mer än 56 länder. Det informerar, mobiliserar och stöder städer som vidtar åtgärder för begränsning av och anpassning till klimatförändringen och för tillgång till ren energi till överkomliga kostnader. Städerna utarbetar frivilligt lokala strategier och planer för begränsning och anpassning. Borgmästaravtalet lyfter fram deras åtaganden och insatser, bistår med erfarenhetsutbyte och ger tekniskt stöd. Avtalet har ett starkt underifrånperspektiv som baseras på följande tre punkter:

i. Ett nytt mål om att minska koldioxidutsläppen med minst 40 % (och eventuellt andra växthusgaser) senast 2030.

ii. Både begränsning och anpassning genom initiativet Mayors Adapt.

iii. Global omfattning, så att lokala myndigheter i hela världen kan delta.

5.2. Luftfart

EU har gett sitt stöd till utvecklingen av en global åtgärd för att ta itu med koldioxidutsläppen från den internationella luftfarten. En resolution om en sådan åtgärd, *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (Corsia), antogs vid det 39:e mötet i Icaos församling i början av oktober 2016. Corsia är utformat som ett system med utsläppskrediter för att stabilisera den internationella luftfartens utsläpp på 2020 års nivå. Det kommer att införas från 2021.

Icaos medlemsländer får delta frivilligt i de två första faserna, som pågår fram till 2027. Enligt medlemsstaternas uppgifter om deltagandet i systemet ser utsläppstäckningen i dag ut att bli ungefär 80 % av vad som krävs för att luftfarten ska bli koldioxidneutral från 2020. För att säkerställa effektiviteten och integriteten i Corsia krävs vissa avgörande delar, t.ex.

- regler om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp (inklusive biodrivmedel),
- kriterier för berättigande till utsläppsenheter,

- ett register som ger tillfredsställande insyn och ansvarsskyldighet.

När Icaos medlemmar slutligt har kommit överens om dessa delar, måste de införas i varje land.

Samtidigt hanterar EU luftfartens utsläpp genom sitt utsläppshandelssystem. Efter mötet i Icaos församling 2016 godkände kommissionen ett lagstiftningsförslag för att utvidga EU:s nuvarande interna utsläppshandelssystem till att omfatta luftfarten (flygningar mellan flygplatser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) efter 2017 och för att göra en ny granskning när Corsias regler och genomförande av icke-EU-länder blir tydligare. Rådet och Europaparlamentet väntas anta förslaget om ett utsläppshandelssystem för luftfarten i slutet av 2017.

Horisont 2020 bidrar till att Icaos mål om koldioxidneutral tillväxt kan uppnås genom forskning och utveckling av luftfartygsteknik, operativa förbättringar och utveckling av alternativa bränslen.

5.3. Havspolitik

I oktober 2016 kom IMO överens om en färdplan för att utarbeta en heltäckande IMO-strategi för att minska utsläppen av växthusgaser från fartyg. Två avgörande möten om denna IMO-strategi hölls i juni och juli 2017. Vid dessa möten argumenterade ett antal icke-EU-partner (t.ex. små östater och Kanada) och EU-medlemsstaterna för att ett lämpligt mål för utsläppsminskning borde ingå i strategin.

IMO väntas anta en första strategi som fastställer ambitionsnivån och föreslår åtgärder och tidplaner under våren 2018. I sådant fall kommer den internationella rederisektorn och IMO att kunna lämna information om sitt inledande ”bidrag” till de internationella ansträngningarna för att minska koldioxidutsläppen inför 2018 års inventering (den ”positiva dialogen”) inom ramen för Parisavtalet. Den slutliga IMO-strategin, inklusive åtgärder på kort, medellång och lång sikt, väntas antas våren 2023.

5.4. Utsläppshandelssystemets sammankoppling med Schweiz

Framväxten av en global koldioxidmarknad, framför allt genom sammankoppling av utsläppshandelssystemen, har länge varit ett mål för EU. Detta skulle skapa möjligheter till större utsläppsminskningar och samtidigt sänka kostnaderna för att begränsa klimatförändringarna. Förhandlingarna med Schweiz om att koppla samman utsläppshandelssystemen inleddes 2010 och avslutades 2015. Avtalet om sammankoppling paraferades i januari 2016 och förslag om att underteckna och ingå avtalet ligger nu hos rådet och parlamentet.

5.5. Internationella koldioxidmarknader

Utöver detta, och i ännu högre grad efter COP21 och ikraftträdandet av Parisavtalet, fortsätter EU att spela en aktiv roll för att stödja utvecklingen av en prissättning på koldioxid och framför allt av utsläppshandelssystem i andra delar av världen. Detta gör unionen genom multilaterala initiativ, som Partnership for Market Readiness, som drivs av Världsbanken, och deltagande i insatser och utbildning inom ramen för det internationella partnerskapet för insatser på koldioxidområdet (Icap). Dessutom genomför EU bilaterala aktiviteter, framför allt genom att utöka samarbetet med Kina, som förbereder ett landsomfattande system. Precis som i EU har utsläppshandel och koldioxidprissättning rent generellt en viktig roll att spela i resten av världens omställning till en koldioxidsnål, energieffektiv ekonomi.

5.6. Ratificering av Kigaliändringen

I juli 2017 åtog sig EU och dess medlemsstater att ratificera Kigaliändringen till Montrealprotokollet snabbt, så att den kan träda i kraft den 1 januari 2019. Denna ändring, som antogs i oktober 2016, är ett viktigt steg på vägen mot att genomföra Parisavtalet genom att begränsa den globala produktionen och användningen av fluorkolväten (HFC). Forskningen tyder på att en kraftfull utfasning enbart av fluorkolväten skulle kunna förhindra upp till 0,5 °C av den globala uppvärmningen fram till århundradets slut.

5.7. Stöd tillutvecklingsländerna

EU och dess medlemsstater är världens största givare av offentligt utvecklingsbistånd till utvecklingsländer, och gav 75,4 miljarder euro under 2016. I synnerhet gav EU, EIB och EU:s medlemsstater 20,2 miljarder euro för att hjälpa utvecklingsländer att hantera klimatförändringen det året.

Dessutom har EU och Afrikanska unionen för avsikt att inleda ett nytt forsknings- och innovationspartnerskap EU–Afrika om klimatförändring och hållbar energi. Detta partnerskap, som måste godkännas formellt av båda parter, kommer att finansieras och ägas gemensamt.

EU stöder också utvecklingsländer i deras ansträngningar för att genomföra programmet för minskade utsläpp från avskogning och skogsförstörelse (Redd+). Stöd ges genom internationella initiativ som partnerskapet Redd+, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), EU:s Redd-facilitet och FN:s Redd-program. För att hjälpa utvecklingsländer att begränsa och minska utsläppen av växthusgaser från sina rederisektorer undertecknade kommissionen 2015 ett avtal med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och anslog 10 miljoner euro för att genomföra ett fyraårigt projekt för kapacitetsuppbyggnad hos sjöfartsindustrin för att begränsa klimatförändringarna. Fem samarbetscentrum för sjöfartsteknik håller på att inrättas för detta ändamål i de olika stödberättigade regionerna i världen, dvs. Afrika, Asien, små östater i Stilla havet, Västindien och Latinamerika. Dessa samarbetscentrum kommer att fungera som centrum för spetskompetens för att främja spridningen av koldioxidsnål teknik och verksamhet inom sjöfarten.

Inom sjöfartssektorn undertecknade kommissionen 2015 ett avtal med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och anslog 10 miljoner euro för att genomföra ett fyraårigt projekt för kapacitetsuppbyggnad hos sjöfartsindustrin för att begränsa klimatförändringarna och främja spridningen av koldioxidsnål teknik och verksamhet inom sjöfarten.