



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 11. november 2016
(OR. en)

14299/16

CLIMA 149
ENV 705
ONU 124
DEVGEN 242
ECOFIN 1027
ENER 380
ENT 205
FORETS 59
TRANS 421
MI 703
IND 239
MAR 283
AVIATION 227
AGRI 605

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	8. november 2016
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2016) 707 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Gennemførelse af Parisaftalen - EU's fremskridt i retning af målet om mindst -40 % (i medfør af artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan og om ophævelse af beslutning nr. 280/2004/EF)

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2016) 707 final.

Bilag: COM(2016) 707 final



Bruxelles, den 8.11.2016
COM(2016) 707 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Gennemførelse af Parisaftalen - EU's fremskridt i retning af målet om mindst -40 %

(i medfør af artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer på nationalt plan og EU-plan og om ophævelse af beslutning nr. 280/2004/EF)

{SWD(2016) 349 final}

1.	Generel oversigt	4
2.	Nationale og internationale tiltag gennem klimafinansiering	8
3.	Modvirkning af EU's emissioner.....	11
4.	Tilpasning til klimaændringer	15
5.	Deltagelse i international klimapolitik	15
6.	Erfaringsdeling	16

Fortegnelse over figurer

Figur 1: Fremskridtene hen imod opfyldelse af Europa 2020-målene.....	4
Figur 2: Ændringer i BNP (i faste priser), drivhusgasemissioner og økonomiens emissionsintensitet (forhold mellem emissioner og BNP) Indeks (1990 = 100)	5
Figur 3 Anslået (2015) og forventet (2020) relativ forskel mellem emissioner og ESD-mål (i % af emissioner i referenceåret 2005). Negative og positive værdier angiver resultater henholdsvis over og under målet.....	6
Figur 4: Brugen af auktionsindtægter på klima- og energirelaterede tiltag i medlemsstaterne opdelt efter sektorer (vægtet gennemsnit for EU) i 2015.....	8
Figur 5: Efterfølgende evaluering af virkningen af EU-ETS, vedvarende energi, beskatning og andre politikker på CO ₂ -emissioner fra forbrænding	17

1. GENEREL OVERSIGT

1.1. Ratifikation af Parisaftalen

Den 4. oktober 2016 ratificerede EU Parisaftalen om klimaforandringer, således at den kan træde i kraft den 4. november 2016. Den 5. oktober 2016 deponerede EU sine ratifikationsinstrumenter sammen med otte medlemsstater, der allerede har gennemført deres nationale ratifikationsprocedurer: Ungarn, Frankrig, Østrig, Malta, Tyskland, Portugal, Polen og Slovakiet. Grækenland og Sverige deponerede deres ratifikationsinstrumenter senere i oktober 2016. De øvrige medlemsstater fortsætter deres nationale ratifikationsprocesser med henblik på at deponere deres ratifikationsinstrumenter snarest muligt.

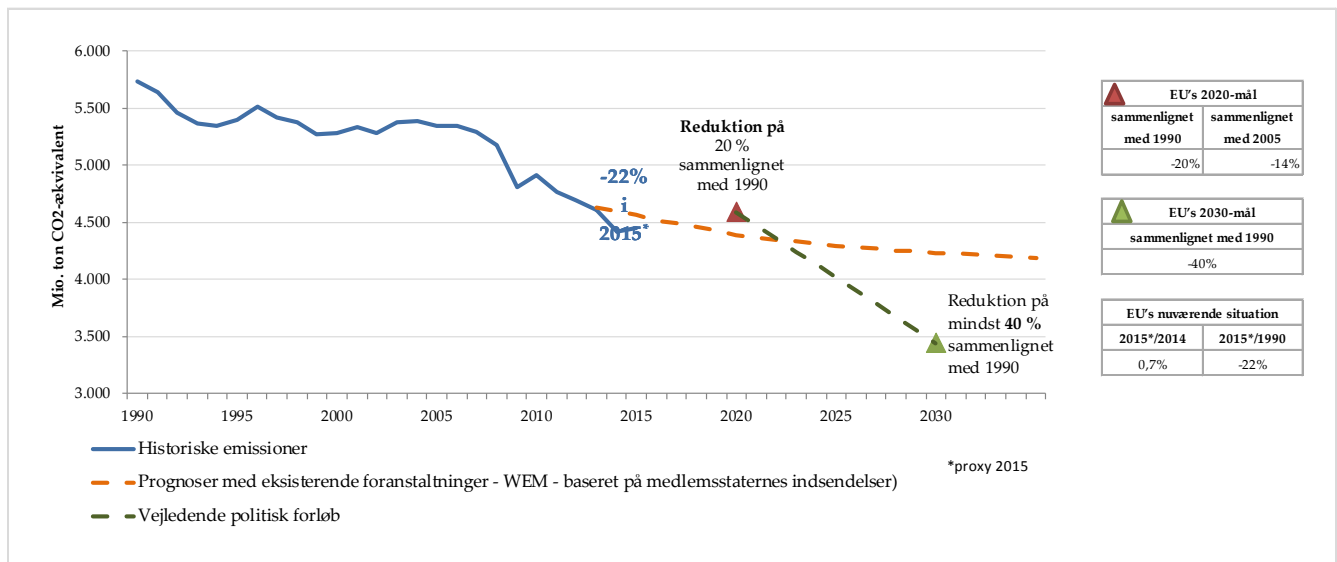
Parisaftalen er en global milepæl til at styrke kollektive tiltag og fremme den globale omstilling til et lavemissionssamfund og et klimarobust samfund. Kommissionen fremlagde sin vurdering af Parisaftalen i marts 2016. Med udgangspunkt i denne meddelelse understregede de europæiske ledere EU's forpligtelse til at reducere drivhusgasemissioner nationalt, øge andelen af vedvarende energi og forbedre energieffektiviteten som aftalt i oktober 2014. Vedtagelse af lovgivning til gennemførelse af denne ramme er fortsat en prioritet for EU.

Parisaftalen erstatter den tilgang, der blev vedtaget under Kyotoprotokollen i 1997, der indeholder forpligtelser frem til slutningen af 2020. Anden fase af Kyotoprotokollen er en overgangsfase frem mod den globale klimaaftale efter 2020. EU leverer allerede resultater af 2020-lovgivningen (beslutningen om indsatsfordeling, EU's emissionshandelssystem, forordningen om en overvågningsmekanisme), og EU samt medlemsstaterne er godt på vej mod at opfylde målene for anden forpligtelsesperiode i Kyotoprotokollen.

1.2. Fremskridtene hen imod 2030-emissionsmålet på mindst 40 % reduktion

Som det fremgår af figur 1 herunder, var EU's drivhusgasemissioner i 2015 22 % under niveauet i 1990. Også EU's andel af de globale emissioner er faldet over tid. Ifølge den senest tilgængelige EDGAR-database udgjorde denne andel i 2012 8,8 %.

Figur 1: Fremskridtene hen imod opfyldelse af Europa 2020-målene

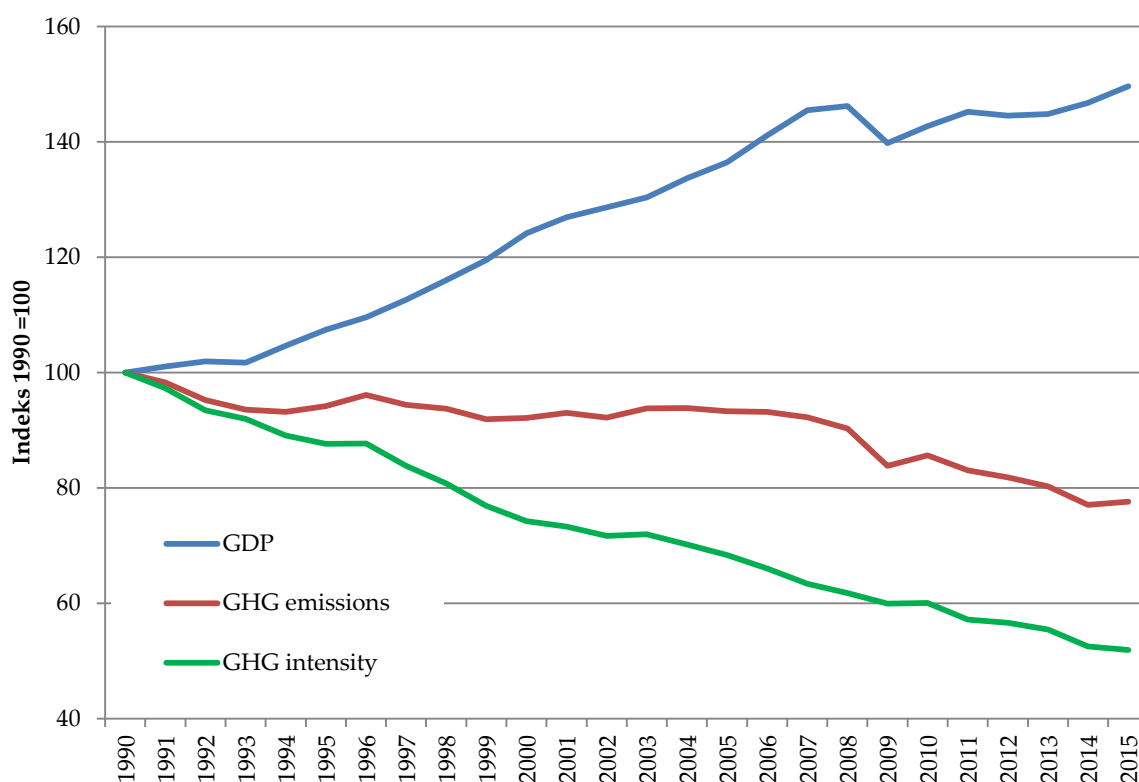


Emissionerne steg en smule (med 0,7 %) i 2015 efter et betydeligt fald på 4 % i 2014. Selvom der er bred enighed om, at 2015 var det varmeste år nogensinde på globalt plan, var vejret i Europa rent faktisk koldere i 2015 end i 2014 med en stigning i antallet af »varmegraddage« på 4 %. Prisen på fossile brændstoffer, især motorbrændstof, faldt ligeledes i 2015 og bidrog til en stigning i købene af disse brændstoffer i forhold til 2014. Emissionerne følger imidlertid på mellemlang til lang sigt en faldende tendens.

Ifølge medlemsstaternes prognoser, der er baseret på eksisterende foranstaltninger, skønnes de samlede EU-emissioner i 2030 at ligge 26 % under niveauerne i 1990. Der er ved at blive indført nye modvirkningspolitikker for at opfylde EU-målet om en reduktion på mindst 40 % af drivhusgasemissionerne inden 2030, der blev aftalt i Paris, i forhold til 1990-niveauet. I takt med gennemførelsen af disse politikker vil EU-emissionerne følge den udvikling, der er vist med grønt i figur 1. En beskrivelse af disse lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige instrumenter findes i de næste afsnit.

EU fortsætter med at afkoble den økonomiske vækst fra emissionerne. I perioden 1990-2015 voksede EU's samlede BNP med 50 %, mens de samlede emissioner (ekskl. LULUCF, men inkl. international luftfart) faldt med 22 %. EU's økonomis emissionsintensitet af drivhusgasser, defineret som forholdet mellem emissioner og BNP, faldt med næsten 50 % i perioden fra 1990 til 2015.

Figur 2: Ændringer i BNP (i faste priser), drivhusgasemissioner og økonomiens emissionsintensitet (forhold mellem emissioner og BNP) Indeks (1990 = 100)



1.3. Fremskridt hen imod 2020-målene

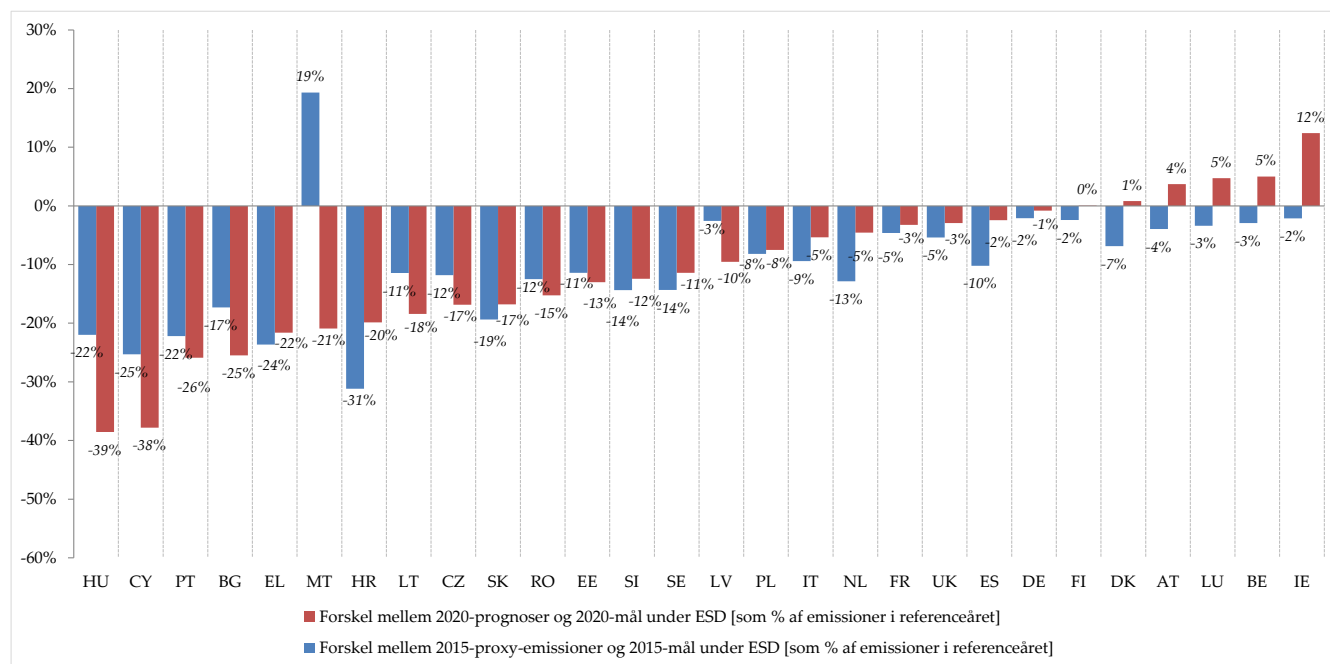
Ifølge prognoserne fra medlemsstaterne i 2015 baseret på eksisterende foranstaltninger forventes emissionerne i 2020 at være 24 % lavere end i 1990. Som et led i 2020-strategien har EU forpligtet sig til at nedbringe drivhusgasemissionerne i 2020 med 20 % i forhold til 1990-niveaue. EU er således på rette vej mod at opfylde dette interne mål.

EU's emissionshandelssystem (ETS) er en hjørnesteen i EU's klimapolitik. Den vedrører primært industri- og energisektoren. Fra 2005 til 2015 faldt de emissioner, der er dækket af EU ETS, der tegner sig for knap halvdelen af de samlede emissioner i EU, med 24 %. I samme tidsrum faldt emissionerne uden for EU ETS med 12 %. I 2015 skønnes drivhusgasemissionerne fra anlæg, der deltager i EU ETS, at være faldet med knap 0,4 %. Dette bekræfter den faldende tendens over de sidste fem år. Overskuddet af emissionskvoter, der er blevet akkumuleret i ordningen siden 2009, faldt desuden kraftigt til ca. 1,78 milliarder kvoter som en konsekvens af gennemførelse af udskydelsen. Overskuddet ligger således på det laveste niveau siden starten af den indeværende handelsperiode i 2013. Udskydelsen udsatte auktionen af 400 millioner kvoter i 2014, 300 millioner i 2015 og 200 millioner i 2016. Disse kvoter overføres til markedsstabilitetsreserven (MSR), der træder i kraft fra januar 2019, og som vil behandle det aktuelle kvoteoverskud. Senere i år vil der blive offentliggjort en rapport om CO₂-markedets funktion.

I henhold til beslutningen om indsatsfordeling (ESD) skal medlemsstaterne opfylde bindende årlige mål for drivhusgasemissioner for perioden 2013-2020 i sektorer, der ikke er dækket af ETS, som f.eks. bygge-, transport-, affalds- og landbrugssektoren. I henhold til emissionsopgørelsen for 2013 og 2014

samt den tilnærmede opgørelse for 2015 (se figur 2) har 27 medlemsstater nået målene for den treårige periode fra 2013 til 2015. Kun Maltas emissioner ligger over målet for hvert af disse tre år. Maltas emissioner er således højere end de oprindelige estimater i de nationale prognoser. Derfor har landet brug for fleksibilitetsbestemmelserne i beslutningen om indsatsfordeling (for eksempel at købe enheder fra andre medlemsstater), og det kan også få brug for at ajourføre prognoserne for 2020 baseret på nye emissionsdata.

Figur 3 Anslået (2015) og forventet (2020) relativ forskel mellem emissioner og ESD-mål (i % af emissioner i referenceåret 2005). Negative og positive værdier angiver resultater henholdsvis over og under målet.



I 2020 forventes det desuden, at de fleste medlemsstater når ESD-målene i henhold til nationale prognoser baseret på allerede gennemførte politikker. Nogle få medlemsstater har ifølge deres egne statistikker fortsat brug for at indføre yderligere foranstaltninger eller gøre brug af fleksibilitetsbestemmelserne i 2020:

- I Irland forventes emissionerne at ligge stabilt frem til 2020, mens de transportrelaterede emissioner i det pågældende tidsrum forventes at stige kraftigt. EU's ledere anbefalede i juni 2016, i forbindelse med det europæiske semester (en årlig cyklus med makroøkonomisk, budgetmæssig og strukturpolitisk samordning i EU), at Irland skulle begrænse emissionerne yderligere ved at investere mere i offentlig transport.
- Ifølge de seneste nationale prognoser vil emissionerne i Luxembourg overskride det nationale mål med 5 % i 2020.
- Også Belgien forventes at overskride 2020-målet med 5 %. Yderligere investeringer i transportinfrastruktur og energiproduktionskapacitet kan dog være med til at nedbringe emissionerne. Den fortsatte favorable behandling af firmabiler bidrager til forurening, overbelastning og drivhusgasemissioner.

- Østrig, Danmark og Finland vil ifølge egne prognoser heller ikke kunne opfylde 2020-emissionsmålene, men overskridelserne vil være på mindre end 5 %. Hvis de planlagte yderligere foranstaltninger gennemføres, kan Østrig og Finland dog stadig nå at opfylde målene.

1.4. Overholdelse af Kyoto-målene for den første forpligtelsesperiode og fremskridt hen imod målene for anden forpligtelsesperiode

Den 2. august 2016 offentliggjorde UNFCCC de endelige rapporter fra parterne i Kyotoprotokollen for den første forpligtelsesperiode (»CP1«), der svarer til perioden 2008-2012. 26 medlemsstater og EU som part indgik en forpligtelse for denne periode. I CP1 udgjorde EU's emissioner 23,5 Gt CO₂ækv. sammenholdt med et samlet mål på 26,7 Gt CO₂ækv. Målet blev således nået med en margin på 12 %, som der redegøres mere detaljeret for i tabel 7 i arbejdsdokumentet.

EU brugte samlet 21,8 mia. tildelte enheder (AAU), 818 mio. godkendte emissionsreduktionsenheder (CER), 1,6 mio. midlertidige CER'er, 508 mio. emissionsreduktionsenheder (ERU'er) og 390 mio. optagsenheder (RMU'er), der anses for at overholde kravene. EU fremførte 4 mia. AAU'er, 1,5 mia. CER'er og 1,7 mia. ERU'er. Fremførte enheder kan anvendes til overholdelse af den anden forpligtelsesperiode (»CP2«), jf. dog reglerne i Doha-ændringsforslaget til Kyotoprotokollen. Fremførte AAU'er kan dog ikke anvendes til opfyldelse af målene fastsat i EU's klima- og energilovgivning, og brugen af CER'er og ERU'er er begrænset med hensyn til kvalitet og antal.

I den anden forpligtelsesperiode (2013-2020) forpligtede alle 28 medlemsstater sig i fællesskab til et fælles mål for hele EU. Ifølge medlemsstaternes prognoser er EU og de 28 medlemsstater på vej til at overgå målet.

2. NATIONALE OG INTERNATIONALE TILTAG GENNEM KLIMAFINANSIERING

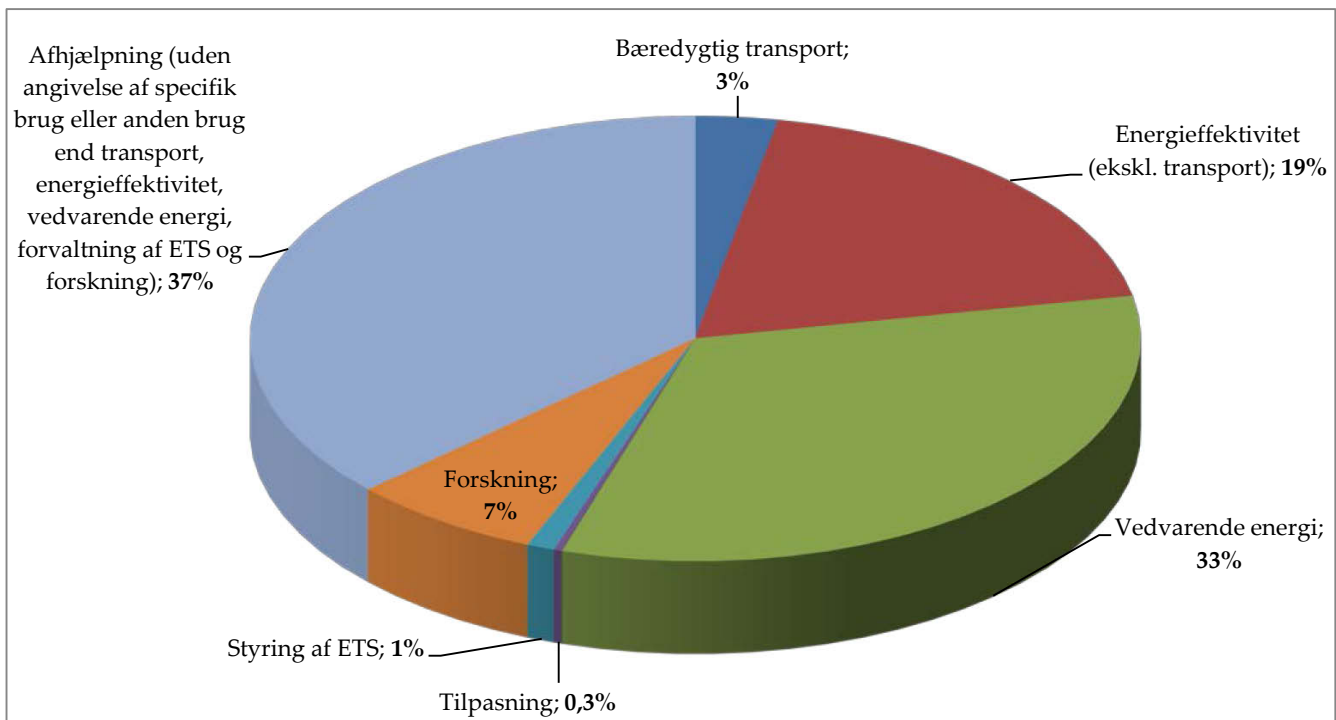
2.1. Mobilisering af indtægter af auktionering af EU ETS-kvoter

Medlemsstaternes brug af auktionsindtægter

I 2015 genererede auktioneringen af ETS-kvoter indtægter på 4,9 mia. EUR til medlemsstaterne, hvoraf 98 % kom fra faste anlæg og 2 % fra luftfart. Ifølge oplysninger indsendt til Kommissionen brugte medlemsstaterne, eller planlagde at bruge, 77 % af disse indtægter til klimarelaterede formål.

Som det fremgår af figur 4, er disse indtægter blevet anvendt på basis af medlemsstaternes prioriteter. Ungarn besluttede for eksempel for nylig at investere en del af disse indtægter i e-mobilitet. Frankrig og Tjekkiet brugte det meste af indtægterne på energieffektivitet. Spaniens prioritet er fortsat udvikling af vedvarende energi. Yderligere oplysninger om brugen af auktionsindtægter vil fremgå af den næste Status over energiunionen.

Figur 4: Brugen af auktionsindtægter til klima- og energirelaterede formål i medlemsstaterne opdelt efter sektorer (vægtet gennemsnit for EU) i 2015



NER 300

NER 300 er et af verdens største finansieringsprogrammer for innovative demonstrationsprojekter om kulstoffattig energi finansieret gennem auktionering af 300 mio. ETS-kvoter. Under NER 300-programmet blev der udvalgt 37 projekter om vedvarende energi og ét projekt om kulstofopsamling og -lagring (CCS) til at modtage finansiering i 19 medlemsstater. Tre af disse projekter er allerede i gang og producerer ren energi. Den samlede finansiering, der tildeles under NER 300, beløber sig til 2,1 mia. EUR, hvilket forventes at udløse yderligere 2,7 mia. EUR i private investeringer.

2.2. Integrering af klimapolitikker i EU's budget

Det forventes, at mindst 20 % af EU's budget i gennemsnit over perioden 2014-2020 går til klimarelevante udgifter. Dette tal forventes at være på ca. 200 mia. EUR. Der er forskel på situationen afhængigt af instrument:

- De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) tegner sig for mere end 43 % af EU-budgettet. 28 partnerskabsaftaler og mere end 530 fondsspecifikke programmer bidrager til at finansiere klimapolitikkerne. Der er fastsat en fælles metode til fastlæggelse af støtteniveauet for klimamålene. Over 115 mia. EUR vil gå til støtte til klimaindsatsmålene, hvilket svarer til omkring 25 % af de samlede midler.
- Den fælles landbrugspolitik. Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) tegner sig tilsammen for 39 % af EU-budgettet. Siden 1990 er andre emissioner end CO₂ fra landbruget faldet med 24 % i EU. Støtte til klimavenligt landbrug gennem den fælles landbrugspolitik har bidraget til denne afkobling. F.eks. støtter den fælles landbrugspolitik søjle for udvikling af landdistrikter modernisering af landbrug med det formål at nedbringe energiforbruget, producere vedvarende

energi, effektivisere produktiviteten yderligere og dermed reducere emissionerne. Det skønnes, at 13,6 mia. EUR af den fælles landbrugspolitik budget i 2015 var klimarelevant.

- Horisont 2020. Dette EU-finansieringsprogram for forskning udgør 79 mia. EUR for perioden 2014-2020 (svarende til 7 % af EU's samlede budget). Mindst 35 % af midlerne forventes investeret i klimarelaterede projekter. De nyeste data viser, at forskning i samfundsudfordringer (dvs. energi, transport eller fødevarer) er tæt på at leve op til dette mål om 35 %. Bottom-up-delene af Horisont 2020 (dvs. tematisk åbne indkaldelser af forslag) halter dog stadig bagud. Der er derfor behov for et højere ambitionsniveau og korrigerende foranstaltninger for at nå hovedmålet på 35 %.

Industrien og de europæiske myndigheder har også lanceret flere offentlig-private partnerskaber (OPP), såsom "bæredygtig forarbejdningsindustri gennem ressource- og energieffektivitet", der skal forbedre ressourceeffektiviteten og reducere CO₂-emissionerne i industrien og bygninger. En nylig analyse viser, at disse OPP fører til store reduktioner i energiforbrug og CO₂-emissioner.

Resultaterne af COP21 og den innovative dimension af Parisaftalen er med til at udfylde hullet i de kommende arbejdsprogrammer for 2018-2020. Den integrerede strategiske energiteknologiplan (SET) er desuden det allerførste resultat af forskning og innovation under energiunionen, og den sætter fornyet skub i udviklingen og indførelsen af lavemissionsteknologier gennem bedre samordning og prioritering af arbejdet. Den fokuserer på 10 nøgleaktioner, der er rettet mod at opfylde energiunionens prioriterede målsætninger for forskning og innovation baseret på en vurdering af behovene i energisystemerne, deres betydning for omstillingen af energisystemerne og potentialet for at skabe vækst og arbejdspladser i EU. Disse aktioner tager fat på hele innovationskæden, fra grundforskning til markedsudbredelse, både hvad angår finansiering og retsgrundlag. Planen foreslår også et nyt finansielt produkt, »facilitet for demonstrationsprojekter på energiområdet«, der er udviklet i samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB), og som er rettet mod nyskabende kommercielle demonstrationsprojekter i stor skala.

- Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD) er en garanti på 16 mia. EUR fra EU-budgettet, der suppleres af 5 mia. EUR fra EIB's egne indtægter. Denne fond støtter strategiske investeringer på centrale områder såsom infrastruktur, uddannelse, forskning, innovation og risikofinansiering til små virksomheder. Den kan geare 315 mia. EUR. EFSD har allerede finansieret demonstrationsprojekter for vedvarende energi, herunder VE-relateret transport, industri og energilagring. Den 16. september 2016 foreslog Kommissionen at udvide fonden for at fokusere yderligere på innovative, kulstoffattige projekter for 2018-2020. Dette forslag forstærker idéen om "additionalitet" for at sikre, at kun projekter, der ikke havde set dagens lys uden EFSD, udvælges. Grænseoverskridende infrastrukturprojekter, herunder tjenesteydelser, er navnlig blevet fremhævet som projekter, der giver additionalitet, set i lyset af deres store betydning for det indre marked. Forslaget ventes at udløse investeringer på i alt mindst en halv billion EUR inden udgangen af 2020. Kommissionen har opfordret Rådet og Europa-Parlamentet til at give forslaget højeste prioritet.

- Delprogrammet LIFE7 for klimaindsatser bidrog i 2015 til gennemførelsen og udviklingen af klimapolitikken og -lovgivningen gennem aktivitetsstøtte og finansielle instrumenter. Under dette program tildelte Kommissionen 56 mio. EUR til 40 projekter med europæisk merværdi med hensyn til modvirkning af klimaforandringer, tilpasning eller forvaltning og information. Omkring 30 ngo'er, der primært er aktive inden for miljø- og klimatiltag, modtog finansiering i størrelsesorden 10 mio. EUR fra driftstilskud. Der skete også fremskridt med hensyn til de to finansielle instrumenter. Der er underskrevet tre PF4EE-operationer (Spanien, Frankrig, Tjekkiet). Der blev under NCFE gennemført en due diligence-vurdering af to operationer, der kan underskrives i efteråret 2016.
- Instrumenter for ekstern aktion. Som opfølgning på Parisaftalen og for at støtte udviklings- og nabolande i gennemførelsen af deres klimahandlingsplaner integrerer EU's støttebudget også klimaet.

2.3. Støtte til udviklingslandene

Efter indgåelsen af Parisaftalen spiller støtte til udviklingslande til gennemførelse af deres nationalt bestemte bidrag (NDC'er) en vigtig rolle med hensyn til at gennemføre omstillingen til lavemissionsøkonomier.

På konferencen om klimaændringer 2009 i København forpligtede de udviklede lande sig til et langsigtet mål om i fællesskab at rejse 100 mia. USD om året fra og med 2020 til relevante modvirkningstiltag og gennemsigtighed i gennemførelsen. Finansieringen kommer fra en lang række kilder, herunder offentlige og private, bilaterale og multilaterale samt alternative finansieringskilder. På klimakonferencen i Paris i 2015 blev de udviklede lande enige om at fortsætte med deres eksisterende kollektive mobiliseringsmål frem til 2025 og fastsætte et nyt kollektivt kvantificeret mål fra et udgangspunkt på 100 mia. USD om året.

Tilsagnet om 100 mia. USD har i betydelig grad bidraget til at styrke klimafinansieringen inden for udviklingssamarbejdet og gennem multilaterale banker og udviklingsbanker. EU og dens medlemsstater er de største ydere af officiel udviklingsbistand til udviklingslande med en støtte på 68 mia. EUR i 2014. I 2015 gav EU, EIB og medlemsstaterne 17,6 mia. EUR til at hjælpe udviklingslandene med at bekæmpe klimaforandringer.

3. MODVIRKNING AF EU'S EMISSIONER

I oktober 2014 indgik EU's ledere en aftale om hovedelementerne i 2030-rammen for klima- og energipolitikken. EU fastsatte en bindende reduktion af emissionerne for hele økonomien på mindst 40 % inden 2030 sammenlignet med niveauet i 1990. Denne forpligtelse ligger i forlængelse af en omkostningseffektiv vej mod at nå EU's langsigtede klimamål og udgjorde grundlaget for EU's internationale forpligtelse under Parisaftalen om klimaændringer. Den vil blive opfyldt af alle medlemsstater i fællesskab.

Med henblik på at indlede gennemførelsen af denne forpligtelse fremlagde Kommissionen i juli 2015 et forslag om at reformere EU's emissionshandelssystem (jf. afsnit 3.1). I juli 2016 fremlagde Kommissionen foranstaltninger til at håndtere de andre centrale elementer i økonomien, der vil bidrage

til indsatser på klimaområdet: sektorerne byggeri, transport, affald og landbrug såvel som arealanvendelse og skovbrug (se afsnit 3.2).

Kommissionen iværksætter også planlagte initiativer inden for rammestrategien for en robust energiunion med en fremadskuende klimapolitik for at håndtere vedvarende energi, energieffektivitet, transport samt forskning og udvikling og for at udvikle styringen af energiunionen.

3.1. Revision af EU ETS – fase 4 (2021-2030)

Kommissionens udkast til lovgivning af juli 2015 om revision af EU ETS for fase 4 er nu under overvejelse i Rådet og Europa-Parlamentet. Formålet med forslaget er at opnå en reduktion på 43 % i EU ETS-emissionerne inden 2030 i forhold til 2005-niveauerne.

3.2. Lovgivningsforslag til en forordning om indsatsfordeling og om arealanvendelse for 2021-2030

I oktober 2014 forpligtede EU's ledere sig til at reducere emissionerne i de sektorer i økonomien, der ikke er omfattet af EU ETS, med 30 % inden 2030 i forhold til 2005. De blev også enige om, at alle sektorer, herunder arealanvendelse, skal bidrage til EU's forpligtelser under klimaaftalen i Paris.

Den nuværende beslutning om indsatsfordeling, der forpligter medlemsstaterne til at opfylde bindende årlige mål for drivhusgasemissioner i sektorer uden for ETS, med undtagelse af arealanvendelse, gælder for perioden 2013-2020. Den 20. juli 2016 fremlagde Kommissionen en pakke med foranstaltninger, der skal fremskynde omstillingen til kulstoffattige teknologier i alle økonomiske sektorer i Europa i perioden 2021-2030, der er afledt af den politiske forpligtelse fra 2014. Det første lovforslag fastsætter bindende årlige mål for drivhusgasemissioner for medlemsstaterne for 2021-2030 for sektorer, der ikke er reguleret under EU ETS, herunder byggeri, landbrug, affaldshåndtering, transport samt visse industrielle aktiviteter.

Fastsættelsen af nationale mål for reduktion af emissioner tager udgangspunkt i retfærdighed, solidaritet, omkostningseffektivitet og miljøintegritet. Forslaget anerkender medlemsstaternes forskellige muligheder for at agere ved at differentiere målene på basis af BNP pr. indbygger. Dette sikrer rimelighed, fordi medlemsstater med højere indtægter påtager sig mere ambitiøse mål end medlemsstater med lavere indtægter. 2030-målene spænder fra 0 % til -40 % i forhold til 2005-niveauerne.

EU's ledere anerkendte også, at en tilgang alene baseret på forholdsmæssigt BNP pr. indbygger vil medføre relativt høje udgifter til overholdelse for visse medlemsstater med høje indtægter. Målene for medlemsstater med høje indtægter blev følgelig justeret i forslaget for at afspejle omkostningseffektiviteten. Der foreslås desuden to strengt begrænsede fleksibilitetsbestemmelser — berettigede medlemsstater kan få adgang til kvoter fra EU ETS, og alle medlemsstater får mulighed for at benytte styrkede indsatser i sektorerne arealanvendelse for at opfylde deres bindende mål.

Det andet lovforslag vedrører CO₂-emissioner og optag fra arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) og fastsætter en bindende forpligtelse for hver medlemsstat samt de revisionsregler, der afgør, om den er overholdt. I henhold til forslaget skal den enkelte medlemsstat sikre, at registrerede

drivhusgasemissioner fra arealanvendelse kompenseres fuldt ud af en tilsvarende fjernelse af CO₂ fra atmosfæren gennem indsatser i sektoren. Hvis en medlemsstat for eksempel fælder sine skove (skovrydning), skal den kompensere for de deraf følgende emissioner ved at plante ny skov (skovplantning), ved at forbedre den bæredygtige forvaltning af de eksisterende skove, dyrkede arealer og græsarealer eller alternativt gennem yderligere reduktioner i indsatsfordelingssektorerne.

Kommissionens forslag er baseret på en omhyggelig balance mellem på den ene side flere incitamentter til at genindvinde kulstof fra jorden og skovene og på den anden side behovet for at bevare EU-klimarammens miljøintegritet, så der således tilskyndes til nedbringelse af emissionerne i bygge-, transport- og landbrugssektoren. Det giver også medlemsstaterne mulighed for at handle LULUCF-kreditter.

Arealanvendelse og skovbrug omfatter brug af jord, træer, planter, biomasse og tømmer, og sektoren har særlige forudsætninger for at bidrage til en effektiv klimapolitik. Det skyldes, at sektoren ikke alene udleder drivhusgasser, men at den også kan fjerne CO₂ fra atmosfæren.

3.3. Vejtransportsektoren

I juli 2016 vedtog Kommissionen en europæisk strategi for lavemissionsmobilitet, der er en del af en pakke af foranstaltninger, der skal fremskynde omstillingen til en kulstoffattig økonomi i Europa. Transport står for næsten en fjerdedel af Europas drivhusgasemissioner og er den primære årsag til luftforurening i byerne.

Strategien fastsætter en klar ambition: Inden midten af århundredet skal drivhusgasemissionerne fra transport være mindst 60 % lavere end i 1990 og være godt på vej mod nul. Emissioner af luftforurenende stoffer fra transport, som skader vores helbred, skal reduceres drastisk uden forsinkelse. En løsning på disse udfordringer vil give muligheder for at modernisere europæisk økonomi og styrke det indre marked.

Strategien fastsætter, at de tiltag, som Kommissionen planlægger i de kommende år, især skal fokusere på vejtransport, der udgør over 70 % af transportemissionerne og meget af luftforureningen. Disse tiltag er fokuseret på tre centrale områder: (i) bedre effektivitet i transportsystemet, (ii) alternativ lavemissionsenergi til transport og (iii) køretøjer med lav eller ingen udledning. Derudover vil horisontale katalysatorer såsom strategien for energiunionen, forskning og innovation, industri- og investeringspolitik, strategien for det digitale indre marked og dagsordenen for nye kvalifikationer støtte omstillingen.

3.4. Overvågning, rapportering og verifikation (MRV-system) for skibsfart i EU

EU har bakket op om en global strategi for nedbringelse af emissioner fra international skibsfart, der er en stor og voksende emissionskilde. I april 2015 vedtog EU en forordning, der opretter et MRV-system for hele EU for skibsfart. Det er første skridt i EU's strategi mod at reducere emissioner i denne sektor. I henhold til forordningen skal store skibe over 5 000 bruttoton, der anløber EU-havne, efter 1. januar 2018 overvåge og efterfølgende indberette deres årlige verificerede CO₂-emissioner og andre energirelaterede data.

EU's MRV-system for emissioner fra skibsfart er udviklet for at bidrage til at opbygge et internationalt system inden for skibsfart. Der finder løbende drøftelser sted herom i Den Internationale Søfartsorganisation. EU's MRV-system for skibsfart åbner også op for nye muligheder for at aftale effektivitetsstandarder for eksisterende skibe. Når et internationalt system er vedtaget, kræver EU's MRV-lovgivning, at Kommissionen foretager en vurdering heraf med henblik på at tilpasse EU-systemet, hvor det er relevant.

3.5. Kulstofopsamling og -lagring

I de rapporter, der er indsendt til Kommissionen om gennemførelsen af CCS-direktivet, har medlemsstaterne angivet, at nybyggede kraftværker trods manglende positiv vurdering af den tekniske og økonomiske gennemførlighed af installering af CCS-udstyr, generelt overopfylder lovkravene og udtager arealer til eventuel installering af CCS-udstyr, hvis betingelserne på et senere tidspunkt ændrer sig. Der følger flere oplysninger i Kommissionens anden rapport om gennemførelsen af direktivet om geologisk lagring af kuldioxid, der efter planen skal offentliggøres senere i år. Rapporten indeholder også en oversigt over de seneste udviklinger vedrørende klargøring af lagringsanlæg, undersøgelse og tilladelser, driftslicenser til store kraftværker, nationale planer om at udvikle infrastruktur til lagring og transport af CO₂ samt forskningsprojekter, der er relevante for direktivet.

3.6. F-gasser

Den nye EU-forordning om kontrol af gasser fra fluorholdige drivhusgasser (F-gasser) finder anvendelse fra den 1. januar 2015. Den styrker de eksisterende foranstaltninger (dvs. indeslutning af gasser gennem sporing af utætheder, installation af udstyr med uddannet personale, genvinding af brugte gasser osv.) og indfører en udfasning af hydrofluorcarboner (HFC-gasser), som vil være med til at reducere de samlede emissioner fra F-gasser i EU med to tredjedele i 2030 i forhold til 2014-niveauerne. I 2016 blev de kvoter, der er nødvendige for lovligt at indføre HFC-gasser på EU's marked, skåret ned til 93 % af 2015-niveauet. F-gas-forordningen forbyder desuden, at F-gasser bringes i omsætning på markedet under visse betingelser, hvor der findes alternativer. Siden 1. januar 2016 har der f.eks. været et forbud mod brandslukningsudstyr, der anvender HFC-23.

3.7. Styring

Rammestrategien for energiunionen, der blev vedtaget af EU's regeringschefer i februar 2015, sikrer, at Europa har sikker, miljøvenlig energi til overkommelige priser. Det kræver store investeringer i produktion, netværk og energieffektivitet. Det anslås, at investeringerne vil være på ca. 200 mia. EUR om året over de næste ti år. Strategiens mål kan kun nås, hvis de nationale politikker er i overensstemmelse med de øvrige medlemsstaters politikker, og hvis de supplerer EU's energi- og klimalovgivning.

EU's ledere blev derfor enige om, at der skal udformes et ansvarligt og gennemsigtigt styringssystem i EU-regi uden unødvendige administrative byrder. De besluttede desuden, at et sådant styringssystem vil integrere strategisk planlægning og rapportering om gennemførelsen af klima- og energipolitikkerne. Kommissionen vil inden udgangen af 2016 fremlægge et forslag til strømlining af de eksisterende planlægnings-, rapporterings- og overvågningsforpligtelser samt et forslag om styringsprocessen for energiunionen. Det forventes, at rapporten om gennemførelsen af Parisaftalen fra

2021 og frem vil komme til at indgå i Kommissionens regelmæssige overvågningsrapport under det kommende forslag til en forordning om styring af energiunionen.

3.8. Initiativer på kulstofmarkedet og partnerskab for markedsmodenhed

EU støtter fortsat gennemførelsen af markedsbaserede instrumenter, såsom ETS, som centrale redskaber til at presse de nationale emissioner ned på en omkostningseffektiv måde. Dette opnås gennem bilateral teknisk bistand og udveksling, primært i Kina og Sydkorea, men også gennem multilaterale tiltag iværksat af Verdensbanken, såsom partnerskabet for markedsmodenhed, som EU er den største bidragsyder til. I år har der været en udvidelse af den bilaterale støtte til Kina og en omlægning af finansieringen i partnerskabet for markedsmodenhed til støtte for en forudgående politisk analyse af prisfastsættelsen af kuldioxid for at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne under Parisaftalen. Et fokus på nationale tiltag er fortsat centrale mål for internationalt engagement på markeder.

4. TILPASNING TIL KLIMAÆNDRINGER

Formålet med EU-strategien for tilpasning til klimaændringer fra 2013 er at forberede EU til aktuelle og fremtidige påvirkninger af klimaændringer. Den fremmer tilpasningstiltag i hele EU, sørger for, at tilpasningen integreres på tværs af alle relevante EU-politikker og sikrer større samordning, sammenhæng og deling af oplysninger på tværs af medlemsstater. Kommissionen rapporterer til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af tilpasningsstrategien og gennemfører en evaluering af gennemførelsen.

De generelle tendenser omfatter følgende:

- Mange medlemsstater udarbejder planer for tilpasning og kortlægger risici samt sårbarheder for klimaændringer. 21 medlemsstater har vedtaget nationale tilpasningsstrategier, og de er under udarbejdelse i de fleste af de øvrige medlemsstater. De fleste medlemsstater mangler dog fortsat at fastlægge og gennemføre handlingsplaner.
- De sektorer, der oftest udpeges til integration af tilpasning, er vandforvaltning og vandressourcer, skove og skovbrug, landbrug, biodiversitet samt økosystemer samt menneskers sundhed. Som nævnt i den globale strategi om udenrigs- og sikkerhedspolitik, der blev fremlagt for Det Europæiske Råd i sommer, forstærker klimaændringer konfliktsituationer i EU.
- Under halvdelen af medlemsstaterne er i gang med at tilpasse centrale sektorer.
- Udvikling og gennemførelse af overvågnings- og evalueringssystemer er fortsat på et tidligt stadie i de fleste medlemsstater.
- Arbejde i de enkelte byer og bypolitikker om tilpasning til klimaændringer er intensiveret. Inden for rammerne af den nye borgmesteraftale er tilpasning blevet slået sammen med afbødningsforanstaltninger i et europæisk initiativ, der involverer næsten 7 000 byer i hele

verden. Klimapolitik i byer bliver bakket op af Parisaftalen, der anerkender, at byer spiller en nøglerolle i gennemførelsen af politikken.

5. DELTAGELSE I INTERNATIONAL KLIMAPOLITIK

5.1. Luftfart

Luftfartspolitik

EU har støttet og været involveret i udviklingen af en international foranstaltning, der skal nedbringe CO₂-emissioner fra international luftfart. Siden der på den 38. ICAO-forsamling i 2013 blev indgået aftale om at udvikle en international markedsbaseret foranstaltning har ICAO arbejdet aktivt på at udforme en sådan foranstaltning sammen med dens medlemsstater. ICAO har valgt en CO₂-kompensationsordning med det formål at stabilisere international luftfarts emissioner på 2020-niveauet. På den 39. ICAO-forsamling i starten af oktober 2016 blev der vedtaget en resolution om, at en sådan foranstaltning skal være gennemført i 2020. Baseret på deltagelsen i den første frivillige fase af ordningen, der kører frem til 2027, ligger dækningen af emissioner på ca. 80 % af, hvad der er nødvendigt for at sikre CO₂-neutralitet fra 2020. Dette første skridt skal følges op af andre centrale elementer af ordningens udformning, især regler om overvågning, rapportering og verifikation af emissioner samt kriterier for anvendelse af emissionsenheder, og oprettelse af et register. Der er tale om centrale elementer i relation til effektivitet og integritet, og de skal alle være på plads før 2020, for at ordningen kan træde i kraft som planlagt.

Efter forsamlingens afgørelse om en global markedsbaseret foranstaltning for luftfart aflægger Kommissionen beretning til Europa-Parlamentet og Rådet og foreslår, hvis det er relevant, en gennemgang af anvendelsesområdet af EU ETS for luftfart.

Luftfartens samlede virkning på klimaændringer

De samlede rapporterede emissioner fra luftfart udgjorde ca. 3,6 % af EU's samlede drivhusgasemissioner i 2015. De fleste af disse emissioner stammer fra internationale fly. Selv om den gennemsnitlige mængde brændstof, der forbruges pr. passager pr. tilbagelagt kilometer, faldt med 19 % mellem 2005 og 2014, steg CO₂-emissionerne med 5 % i samme periode.

Emissioner af nitrogenoxider (NO_x), aerosoler og aerosol-prækursorer (sod og sulfat) og større skydannelse bidrager også til klimaændringer. EU's Flightpath 2050 anerkender disse faktorer, der ikke er CO₂-relaterede, og opfordrer til en nedskæring af NO_x-emissionerne med 90 % inden 2050 i forhold til 2000-niveauet. Der har de seneste år løbende været bestræbelser på at vurdere virkningerne på klimaændringer af faktorer, der ikke er CO₂-relaterede. En undersøgelse, der er delvist finansieret af EU's program til finansiering af forskning kaldet »QUANTIFY«, forsøgte at estimere luftfartens samlede konsekvenser. Undersøgelsen konkluderede, at luftfarten i 2005 tegnede sig for ca. 3,5 % af de samlede menneskeskabte påvirkninger (dvs. ændringer i jordens energibalance som følge af menneskelig økonomisk aktivitet).

5.2. Gradvis afvikling af hydrofluorcarboner under Montrealprotokollen

EU havde en aktiv rolle i forhandlingerne om et ambitiøst globalt mål under Montrealprotokollen for at begrænse produktion og brug af hydrofluorcarboner (HFC'er) på verdensplan. Videnskabelige undersøgelser peger på, at en ambitiøs gradvis afvikling af HFC'er kan forhindre op til 0,5 °C af den globale opvarmning inden udgangen af dette århundrede. EU's forordning om fluorholdige gassers ikrafttræden i 2015 og EU's ændringsforslag fra 2015 var med til at skabe konsensus om Kigaliaftalen, der blev vedtaget den 15. oktober 2016, og som er et stort skridt på vejen til at gennemføre Parisaftalen.

Europa-Kommissionen yder økonomisk bistand til projekter i Latinamerika og Caribien for at bidrage til at sætte ind mod HFC'er på et tidligt trin.

6. ERFARINGSDELING

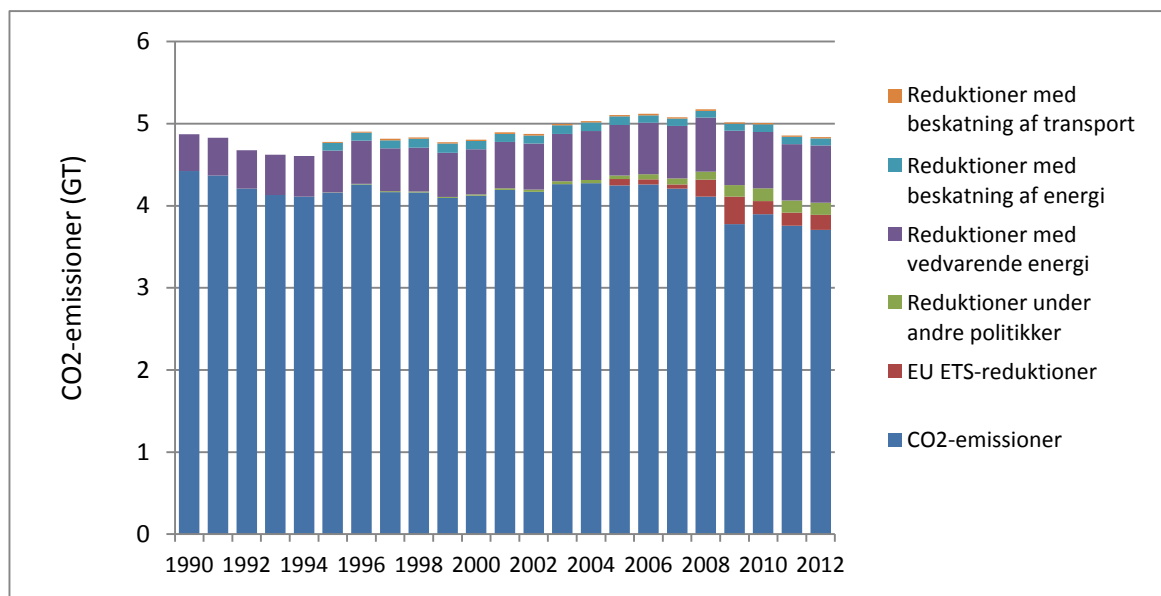
Europa-Kommissionen gennemfører regelmæssigt efterfølgende evalueringer af klimapolitikker for bedre at forstå hoveddrivkræfterne bag reduktioner af emissioner og for at sætte tal på klimapolitikkernes virkning på emissioner. En første undersøgelse baseret på en opdelingsanalyse viser, at de emissionsreduktioner, der er observeret siden 1990, og udviklingen i økonomiens emissionsintensitet (se figur 2) primært er blevet drevet af teknologiske forandringer og innovation. Det relative skift mellem økonomiske sektorer, herunder fra industri til serviceerhverv, har i gennemsnit kun haft marginal virkning på tværs af EU. Den afkobling, der fremgår af figur 2, forklares derfor primært ved den teknologiske udvikling, der gør det muligt at øge BNP og samtidig reducere drivhusgasemissioner.

Der blev udviklet to økonometri-baserede modeller i 2016, der viser, hvordan klimapolitik bidrager til at reducere emissioner. Som følge af begrænsninger i de anvendte metoder var det kun muligt at analysere CO₂-emissioner fra forbrænding fra 1990 til 2012. Den første model giver et kvantitativt skøn over, hvordan EU ETS påvirker emissioner. Den anden model, baseret på en anden metode, kvantificerer nationale politikkers virkning på emissioner, herunder beskatning af energi og transport samt politikker for vedvarende energi.

Figur 5 har til formål at tilvejebringe en forenklet illustration af resultaterne af ovennævnte analyse i perioden 1990-2012. I denne fremlægning vises ETS-reduktionen med rødt. Den reduktion, der skyldes beskatning af energi og transport og politikker om vedvarende energi, er også vist. Disse sammenholdes med de faktiske emissioner, der er vist med blå fornedet. Det samlede tal refererer til emissioner, som de ville have været uden disse politikker.

Af hensyn til metodologisk forenkling antages det i kurven, at ETS ikke havde nogen virkning på brugen af vedvarende energi eller på de øvrige politikker. En mere detaljeret beskrivelse af metoderne og deres begrænsninger findes på GD for Klimas websted.

Figur 5: Efterfølgende evaluering af virkningen af EU-ETS, vedvarende energi, beskatning og andre politikker på CO₂-emissioner fra forbrænding



Figur 5 ovenfor viser, at uden ovennævnte klimapolitikker ville CO₂-emissionerne i 2012 have været 30 % højere, end hvad der er observeret. Det fremgår desuden klart, at udviklingen i vedvarende energi er en afgørende faktor med hensyn til at reducere emissioner, og at beskatning og ETS også har en virkning på emissioner. Disse efterfølgende evalueringer konkluderer, at klimapolitikken fungerer, eftersom den reducerer emissioner og tilskynder til indførelse af rene teknologier.

I juli 2016 offentliggjorde Kommissionen ligeledes en evaluering af gennemførelsen af beslutningen om indsatsfordeling indtil 2015. Evalueringen konkluderede, at selvom afgørelsen fortsat befandt sig på de tidlige gennemførelsesstadier, havde forpligtelser i medfør af afgørelsen bidraget til at stimulere til nye nationale politikker rettet mod en nedbringelse af drivhusgasemissioner. Afgørelsen sikrede ligeledes en bedre koordinering mellem nationale, regionale og lokale myndigheder. Også politikker, der var en del af klima- og energipakken 2020, især vedrørende energieffektivitet og vedvarende energi, har spillet en rolle.