



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 17 september 2020
(OR. en)

10865/20

CLIMA 189
ENV 518
ENER 292
TRANS 400
AGRI 276
ECOFIN 809
COMPET 408
IND 137
MI 335

FÖLJENOT

från: Martine DEPREZ, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

inkom den: 17 september 2020

till: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska
unionens råd

Komm. dok. nr: COM(2020) 562 final

Ärende: MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA
OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN
Höjning av Europas klimatambition för 2030
Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare

För delegationerna bifogas dokument – COM(2020) 562 final.

Bilaga: COM(2020) 562 final



Bryssel den 17.9.2020
COM(2020) 562 final

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

Höjning av Europas klimatambition för 2030

Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare

{SEC(2020) 301 final} - {SWD(2020) 176 final} - {SWD(2020) 177 final} -
{SWD(2020) 178 final}

Klimatmålsplanen 2030

1. BEMÖTA KLIMATKRISEN MED ÖKAD BESLUTSAMHET

Klimatkrisen fortsätter att vara vår tids viktigaste utmaning. De senaste fem åren har varit de varmaste sedan mätningar inleddes. Den globala medeltemperaturen ökade med 1,1°C jämfört med förindustriella nivåer fram till 2019. Effekterna av den globala uppvärmningen är obestridliga och märks genom att torka, stormar och andra extrema väderförhållanden ökar. Vi måste vidta brådskande och varaktiga åtgärder för att bevara människors hälsa, välbefinnande i Europa och i hela världen. Nyligen framlagda klimatrapporter från IPCC om global uppvärmning på 1,5°C, marken samt havet och kryosfären underströk de allvarliga konsekvenserna om klimatförändringen inte kan stoppas. EU-medborgarna är med rätta allt mer oroliga. Nio av tio ser klimatförändringarna som ett allvarligt problem. EU leder den globala kampen mot klimatförändringar och kommissionen är fast besluten att EU ska vidta ytterligare åtgärder nu.

Kommissionens ordförande har gjort den europeiska gröna given¹ den högsta politiska prioritet med målet att omvandla EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Vi måste skydda, bevara och förbättra EU:s naturkapital och skydda allmänhetens hälsa och välbefinnande från klimat- och miljörelaterade risker och effekter samt säkerställa en inkluderande omvandling utifrån en rättvis omställning, så att ingen lämnas utanför. I dag lägger kommissionen in vår kontinent på en hållbar väg för att förverkliga detta och uppnå klimatneutralitet senast 2050.

Världen genomgår för närvarande en hälsokris med aldrig tidigare skådade socioekonomiska konsekvenser. Detta kräver omedelbar uppmärksamhet, men våra insatser för att hantera en kris får inte skynda på eller förvärra en annan kris. Att skjuta upp klimatprogram eller avveckla åtgärder är inte ett alternativ för EU. Om inget görs kommer den pågående klimatkrisen att få existentiella konsekvenser för vår naturmiljö, vår hälsa och våra försörjningsmöjligheter långt utöver omfattningen av den nuvarande hälsokrisen. De långsiktiga ekonomiska störningarna och de negativa sociala konsekvenserna som orsakas av uteblivna åtgärder skulle leda till mycket större kostnader jämfört med att investera i ambitiösa klimatåtgärder nu.

Den aldrig tidigare skådade europeiska ekonomiska reaktionen på covid-19 erbjuder en unik möjlighet att påskynda övergången till en klimatneutral ekonomi genom att investera i den nödvändiga omställningen och se till att den sker på ett korrekt och socialt rättvist sätt. Next Generation EU och den fleråriga budgetramen för 2021–2027, vilka sammanlagt har en slutsumma på över 1,8 biljoner euro, ger betydande kraft för att bidra till den gröna och digitala omställningen som Europa eftersträvar. Att effektivt ta itu med den ekonomiska krisen och samtidigt dra nytta av fördelarna med att påskynda övergången till en ren och hållbar ekonomi kräver att dessa ambitioner också till fullo återspeglas i medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens.

Under det kommande årtiondet kommer EU att fortsätta bygga vidare på goda resultat när det gäller klimatåtgärder och parallell ekonomisk tillväxt. Under 2019 var EU:s utsläpp, inklusive upptag, uppskattningsvis 25 % lägre än 1990, medan ekonomin under samma period har ökat med 62 %. Detta visar att vi kan ta itu med klimatförändringarna

¹ COM(2019) 640 final.

och samtidigt säkerställa en hållbar ekonomisk tillväxt och skapa arbetstillfällena. Den konsekvensbedömning som åtföljer detta meddelande visar att en utsläppsminskning på 55 % fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer är både ekonomiskt genomförbar och gynnsam för Europa, när lämpliga åtgärder vidtas.

Enbart EU:s nuvarande politiska ram skulle inte göra det möjligt för oss att nå våra mål för 2050 och uppfylla våra åtaganden enligt Parisavtalet. Prognoser visar att genom att helt enkelt fortsätta att genomföra den gällande lagstiftningen skulle EU fram till 2050 uppnå en minskning av växthusgasutsläppen med 60 %. EU måste nu höja sina ambitioner för detta årtionde och undvika att lämna en tyngre arbetsbörda för kommande generationer. Ju färre åtgärder EU vidtar under de kommande tio åren, desto brantare och mer utmanande är minskningsbanan efter 2030.

Kommissionen föreslår därför att ändra den nuvarande utsläppsminskingsbanan mot klimatneutralitet senast 2050 och detta återspeglas i förslaget till europeisk klimatlag.

I den konsekvensbedömning och den breda samrådsprocess som genomförts under det senaste året har kommissionen noggrant undersökt effekterna på vår ekonomi, vårt samhälle och vår miljö av att utsläppen minskas med 50–55 % fram till 2030, jämfört med nivåerna 1990. I konsekvensbedömningen har man noga övervägt blandningen av tillgängliga politiska instrument och hur varje sektor i ekonomin kan bidra till dessa mål. För en balanserad, realistisk och försiktig väg till klimatneutralitet senast 2050 krävs ett utsläppsminskingsmål på 55 % fram till 2030.

I detta meddelande presenteras därför följande åtgärder:

1. Att lägga fram ett EU-omfattande mål för minskade växthusgasutsläpp i hela ekonomin fram till 2030 som består av en minskning på minst 55 % jämfört med 1990, inklusive utsläpp och upptag.
2. Att förbereda ett antal åtgärder som krävs inom alla sektorer av ekonomin och inleda översyner av de viktigaste lagstiftningsinstrumenten för att uppnå denna ökade ambitionsnivå.
3. Att bereda vägen för en offentlig debatt under hösten 2020 för att öka EU:s bidrag till Parisavtalet före årets slut och för kommissionen att lägga fram detaljerade lagstiftningsförslag senast i juni 2021.

EU kan och bör sätta upp ett mål på 55 % baserat på följande tre centrala överväganden:

För det första har stora utsläppsminskningar skett genom nedläggning av kolkraftverk och sanering av energiintensiva industrier, samtidigt som det har visat sig svårare att minska utsläppen från transport och jordbruk samt i byggnader, där det finns särskilda utmaningar. För att uppnå klimatneutralitet måste dock EU:s åtgärder inom alla sektorer intensifieras avsevärt. Långa ledtider inom viktiga sektorer som markanvändning och transport lägger krav på att åtgärderna intensifieras redan under det kommande årtiondet, annars skulle de förändringar som krävs efter 2030 behöva ske orealistiskt snabbt.

För det andra är risken för inlåsning i koldioxidintensiva strukturer under det kommande årtiondet för hög. Detta beror på den nuvarande lagstiftningsstrukturen och en naturlig kortsiktighet i ekonomiska beslut mitt under covid-19-krisen. Det finns ett akut behov av tydligare och starkare investeringssignaler för att dagens investeringsplanering och investeringsbeslut ska stämma överens med omställningen till klimatneutralitet.

För det tredje visar vetenskapliga rön att klimatriskerna har uppskattats starkt på nedåtsidan. I IPCC:s senaste särskilda rapporter konstaterades större risker vid lägre temperaturer för brytpunkter i jordens system än i dess femte utvärderingsrapport, såsom en avmattning av Golfströmmen eller instabilitet i istäckena på Grönland eller i västra Antarktis. Klimatkrisen är också nära kopplad till den globala förlusten av biologisk mångfald och lösningarna måste ta itu med båda utmaningarna på ett konsekvent sätt. Det enda ansvarsfulla tillvägagångssättet är därför att sätta fart nu när vi fortfarande har friheten att välja hur, i stället för att krypa framåt tills det kan vara för sent.

Vi har ett ansvar för att agera beslutsamt i kommande generationers intresse. Om EU visar att detta kan göras kommer många regeringar och medborgare runtom i världen att se att ett växande välstånd kan kombineras med en väg som begränsar de globala klimatförändringarna till långt under 2°C och anstränger sig för att begränsa dem till 1,5°C och sålunda skyddar vår planets framtid. Men även med globala åtgärder kommer vissa av klimatförändringarnas negativa effekter att fortsätta. Därför fortsätter EU också sina insatser för klimatanpassning, både i Europa och globalt. För att uppnå klimatneutralitet i Europa krävs det slutligen investeringar i teknik, affärsmodeller, färdigheter och infrastruktur samt beteendeförändringar. Den gröna omställningen kommer att modernisera vår ekonomi, göra den mer innovativ, cirkulär och motståndskraftig samt upprätthålla dess globala konkurrenskraft och dess välstånd under de kommande åren.

2. DE EKONOMISKA OCH SOCIALA FÖRDELARNA MED EN HÖJD KLIMATAMBITION

På grundval av analysen i konsekvensbedömningen drar kommissionen slutsatsen att en minskning av växthusgasutsläppen med 55 % fram till 2030 inte bara skulle sätta EU på rätt spår för att uppnå klimatneutralitet, utan också skulle göra EU:s näringsliv och industri globala banbrytare. Analysen bekräftar också att denna höjning av målet för minskade växthusgasutsläpp är möjlig på ett ansvarsfullt och socialt rättvist sätt. Höjningen av målet kan stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt och påskynda övergången till ren energi, samtidigt som de negativa sociala konsekvenserna måste tas itu med och lämpliga politiska åtgärder vidtas både på EU- och medlemsstatsnivå. Att uppnå en minskning av växthusgasutsläppen med 55 % fram till 2030 skulle också förbättra EU-medborgarnas välbefinnande genom att ge betydande sidovinster i fråga om hälsa, förbättrad luftkvalitet och minskad miljöförstöring, och det skulle ge starkt stöd till återhämtningen från covid-19 och den europeiska ekonomins konkurrenskraft och motståndskraft på längre sikt.

Att nå ett utsläppsminskningsmål på 55 % kommer att utgöra en betydande investeringsutmaning för EU:s industri-, tjänste-, transport- och energisektorer. Avkastningen på investeringarna för att möta denna utmaning är dock ingenting mindre än att ge konkurrenskraft till EU:s företag och välstånd till medborgarna. Covid-19-krisen har drabbat EU:s ekonomi hårt. Den har inte i någon större utsträckning ändrat på de investeringar som krävs för att uppnå ett höjt mål för minskning av växthusgasutsläppen fram till 2030, men har sannolikt försämrat förutsättningarna för sådana investeringar, vilket måste motverkas av kraftfulla politiska initiativ på EU-nivå och nationell nivå. EU:s återhämtningsplan, med faciliteten för återhämtning och resiliens, är avgörande för dessa investeringar som ligger till grund för den gröna omställningen. Trots att nettoutsläppen av växthusgaser 2020 beräknas sjunka till 30–35 % under 1990 års nivåer, beräknas den ekonomiska återhämtningen från covid-19-krisen också leda till att utsläppen återgår till tidigare nivåer om inte ytterligare åtgärder vidtas. Vi har inte fått mer tid för att åtgärda den globala uppvärmningen. För att uppnå klimatneutralitet senast 2050 kommer vi under det kommande årtiondet fortfarande att

behöva bygga nya vindturbiner, rena våra industrier och renovera byggnader för att göra dem energi- och resurseffektiva. I detta syfte måste vi göra det möjligt för EU-företag att ta en tätposition i utvecklingen, idriftsättningen och kommersialiseringen av koldioxidnsåla lösningar. Rörligheten kommer fortfarande att behöva bli betydligt renare, med utsläppsfria fordon på god väg att ersätta konventionella fordon, en stark utveckling av kollektivtrafiken och en ökad användning av hållbara transportsätt och multimodala lösningar genom ett stort och väl integrerat utbud av ren rörlighet. Digital teknik kommer att vara avgörande för att se till att EU uppnår klimatneutralitet och stärker sin globala konkurrenskraft. Den digitala och den gröna omställningen måste göras ömsesidigt stärkande.

EU:s fleråriga budget kommer tillsammans med Next Generation EU att avsätta minst 30 % av sina resurser till klimatrelaterade utgifter, och alla utgifter kommer att vara förenliga med Parisavtalet och respektera principen om att inte vålla skada. Nationella planer för återhämtning och resiliens och relaterade utgifter måste på ett effektivt sätt bidra till den gröna och digitala omställningen eller till att ta itu med de utmaningar som följer av dem. En riktad användning av dessa medel kan generera betydande investeringar från den privata sektorn. Vi måste kombinera återhämtningsutgifter med ambitiösa klimatåtgärder för att undvika slöseri med pengar och strandade tillgångar, vilket leder till ytterligare resursbehov senare. Kort sagt bör vi i tider av allt knappare likviditet inte av gammal vana investera i den gamla koldioxiddrivna ekonomin, utan uppmuntra investeringar i innovativ och koldioxidsnål teknik, vilket gör Europa till en modern och grön ekonomi. Vi måste spara och skapa nya arbetstillfällen och inkomster inte bara för månader eller år utan för årtionden.

Återhämtningen och miljöanpassningen av vår ekonomi kan också gynnas av strukturpolitiska åtgärder och politiska reformer som uppmuntrar till konkurrens på produktmarknaderna, hanterar kompetensmatchning och tillhandahåller nödvändig utbildning.

Ett viktigt inslag i den gröna omställningen är att uppgradera EU:s kapitalstock, vilket kräver större initiala investeringar men ger bränslebesparingar som med tiden kommer att betala tillbaka de ursprungliga investeringarna. Energirelaterade investeringar måste öka. Varje år under perioden 2021–2030 kommer EU att behöva investera 350 miljarder euro mer än under perioden 2011–2020, vilket är en ökning på omkring 90 miljarder euro per år jämfört med de investeringar som krävs för att uppnå de nuvarande klimat- och energimålen för 2030. Utöver offentligt stöd kommer initiativet för hållbar finansiering att styra privata investeringar mot en grön återhämtning. EU:s hållbarhetstaxonomi, EU-standarden för gröna obligationer och klimatpreferensvärden kommer att vara viktiga verktyg för att föra finansieringen närmare den reala ekonomins behov.

Med tanke på vår stora hemmamarknad kommer en snabbare omställning att bidra till att modernisera hela EU:s ekonomi, vilket ökar våra möjligheter till ledarskap inom ren teknik och till att få konkurrensfördelar på världsmarknaden. Att utveckla nya och utvidga befintliga värdekedjor kommer också att förbättra det öppna strategiska oberoendet för Europas industriella ekosystem. Detta kommer att bidra till övergången till en verkligt cirkulär ekonomi, som tillsammans med digitaliseringen kommer att stå i centrum för den modernisering som krävs för att förbättra den europeiska ekonomins övergripande effektivitet och motståndskraft.

Våra medborgare vill leva i ett modernt, hållbart, rättvist och motståndskraftigt Europa. Medborgarna är viktiga partner i kampen mot klimatförändringarna och kan stödja kampen genom politisk mobilisering och konsumentval. De kan i hög grad bidra till

utfasningen av fossila bränslen genom mer hållbara köpbeslut och livsstilsval, men måste stödjas av genomförbar och tillförlitlig information.

Byggnader och transporter är, jämsides med industrin, de största energianvändarna och utsläppskällorna. Utfasning av fossila bränslen både när det gäller tillgång och efterfrågan på energi är avgörande för att vi ska kunna bli klimatneutrala och kan faktiskt uppnås samtidigt som våra medborgare åtnjuter bättre transporter och bostäder.

En höjning av klimatambitionerna inom byggnadssektorn för 2030 kan och bör göras på ett socialt rättvist sätt. Låginkomsthushåll belastas till exempel mer av uppvärmningskostnader jämfört med rikare hushåll. Användningen av starkt förorenande bränslen som kol är också vanligare bland låginkomsthushåll och särskilt hög i vissa regioner i Europa. Dessa hushåll kan därför påverkas mer negativt av omställningen, särskilt om utsläppen av koldioxid blir dyrare och koldioxidsnåla lösningar inte finns tillgängliga för dem. För att undvika negativa konsekvenser för utsatta konsumenter är socialpolitik och energieffektivitetspolitik viktiga för att se till att deras hus renoveras och för att hålla inverkan på deras värme- och elräkningar under kontroll.

En renovering av Europas byggnader sänker inte bara energikostnaderna och utsläppen av växthusgaser, utan förbättrar också levnadsvillkoren och skapar lokala arbetstillfällen. Det kommande renoveringsvägsinitiativet kommer att ta itu med den dubbla utmaningen med energieffektivitet och överkomliga priser inom byggsektorn. Det kommer att fokusera på de byggnader som presterar sämst och ta itu med energifattigdomen samt offentliga byggnader, särskilt skolor, sjukhus och vårdinrättningar. Vid renovering kommer särskild uppmärksamhet att krävas när det gäller finansieringen av inledande investeringar och hushållens förmåga att klara av dem. I synnerhet kommer det att behövas riktat stöd till investeringar i energieffektivitet för låginkomsthushåll och subventionerat boende. Vi måste därför utforma strategier, ha öronmärkta budgetar och föreslå olika och innovativa sätt att organisera miljöanpassningen av bostäder och rörlighet, samtidigt som vi hjälper utsatta samhällsgrupper. I kommissionens konsekvensbedömning visas att en utsläppsminskning på 55 % som uppnås genom ökad användning av koldioxidprissättning, så att intäkter från detta används för låginkomsthushåll, kan hantera inkomstökningarna för dessa hushåll och samtidigt fortsätta att stimulera en övergång till koldioxidsnål teknik. Ren och effektiv privat och offentlig transport kommer att medföra stora fördelar för enskilda medborgare och samhällen. En ökning av andelen kollektivtrafik och aktiv rörlighet, dvs. gång och cykling, samt automatiserad, uppkopplad och multimodal mobilitet, i kombination med strängare utsläppsnormer för luftföreningar och koldioxid för fordon, kommer att minska transportföreningarna drastiskt särskilt i städerna.

Våra medborgare har mycket att vinna på ambitiösa och beslutsamma klimatåtgärder. Minskade växthusgasutsläpp förbättrar levnadsvillkoren, ger bättre hälsa, kan skapa sysselsättning och sänker energikostnaderna.

Klimat- och energipolitiken stöder politiken för ren luft när det gäller att förbättra EU-medborgarnas hälsa. Detta gäller särskilt i ett antal central- och östeuropeiska medlemsstater som lider av relativt höga föroreningsnivåer. En minskning av utsläppen av växthusgaser med 55 % skulle kunna bidra till att ytterligare minska luftföreningarna och uppnå en total minskning på 60 % fram till 2030 jämfört med 2015. Detta skulle minska kostnaderna för hälsoskadliga effekter med minst 110 miljarder euro jämfört med 2015. Ökade klimatåtgärder skulle dessutom minska kostnaderna för begränsning av luftföreningar med minst fem miljarder euro 2030 och bidra till att minska andra miljöproblem som förorening.

När det gäller livsmedel och jordbruk visar konsekvensbedömningen att utsläppsminskningar till följd av ändrade konsumentval till mer hälsosamma kostvanor fram till 2030 skulle kunna vara av samma storleksordning som de tekniska alternativ som finns tillgängliga för att minska utsläppen inom sektorn². I linje med strategin från jord till bord³ bör konsumenterna få hjälp med att välja hållbara och hälsosamma livsmedel och kostvanor. Detta skulle inte bara hjälpa jordbruks- och livsmedelssektorn att minska utsläppen, utan även förbättra konsumenternas hälsa samt minska hälsorelaterade kostnader för samhället och matsvinnet.

Den ökade klimatambitionen på ovanstående områden kan få positiva effekter på BNP och den totala sysselsättningen i EU. Ur konsekvensbedömningen framgår det att i synnerhet i situationer där ekonomin presterar under sin kapacitet kommer BNP att öka på grund av de investeringar som härrör från den ökade klimatambitionen. På samma sätt skulle användningen av koldioxidintäkter allmänt sett kunna leda till en minskning av beskattningen på arbete med positiva effekter på sysselsättningen. Investeringar i en modern cirkulär ekonomi kommer att bidra till att skapa hållbara och nya gröna arbeten i en klimatbegränsad värld.

Alla medlemsländer, sektorer och hushåll inleder inte omställningen till klimatneutralitet från samma punkt och har inte samma kapacitet att reagera på de utmaningar som omställningen orsakar. Ett mer ambitiöst klimatmål kommer sannolikt att bli mer utmanande i medlemsstater och regioner med en högre andel fossila bränslen i energimixen, högre växthusgasutsläpp, högre energiintensitet och lägre BNP per capita. Vissa koldioxidintensiva sektorer och vissa regioner där en betydande andel av ekonomierna är beroende av dessa sektorer kommer att genomgå betydande förändringar. Fördelningsaspekterna måste behandlas för att säkerställa att ingen lämnas utanför. Det kommer att behövas nya och uppgraderade färdigheter, vilket understryker behovet av att fortsätta att investera i livslångt lärande med hjälp av alla tänkbara instrument och säkerställa en diversifierad och inkluderande arbetskraft. I regioner där koldioxidintensiva industrier för närvarande är av större betydelse behövs riktade strategier och investeringar, med stöd av mekanismen för en rättvis omställning.

Som ett resultat av dessa omställningar kommer EU:s energisystem att bli mycket säkrare och mer motståndskraftigt. Medan fossila bränslen har varit djupt rotade i vår livsstil i över 150 år är de också utsatta för volatila bränslepriser och försörjningsavbrott. Mer än hälften av EU:s energibehov täcks av import. Förnybar energi som produceras i EU minskar denna exponering och ökar därmed försörjningstryggheten. Nettoenergiimporten beräknas minska med mer än en fjärdedel under perioden 2015–2030. Genom att höja klimatambitionen från det nuvarande målet för 2030 till 55 % och uppnå klimatneutralitet senast 2050 skulle EU spara 100 miljarder euro i importkostnader under perioden 2021–2030 och upp till 3 biljoner fram till 2050.

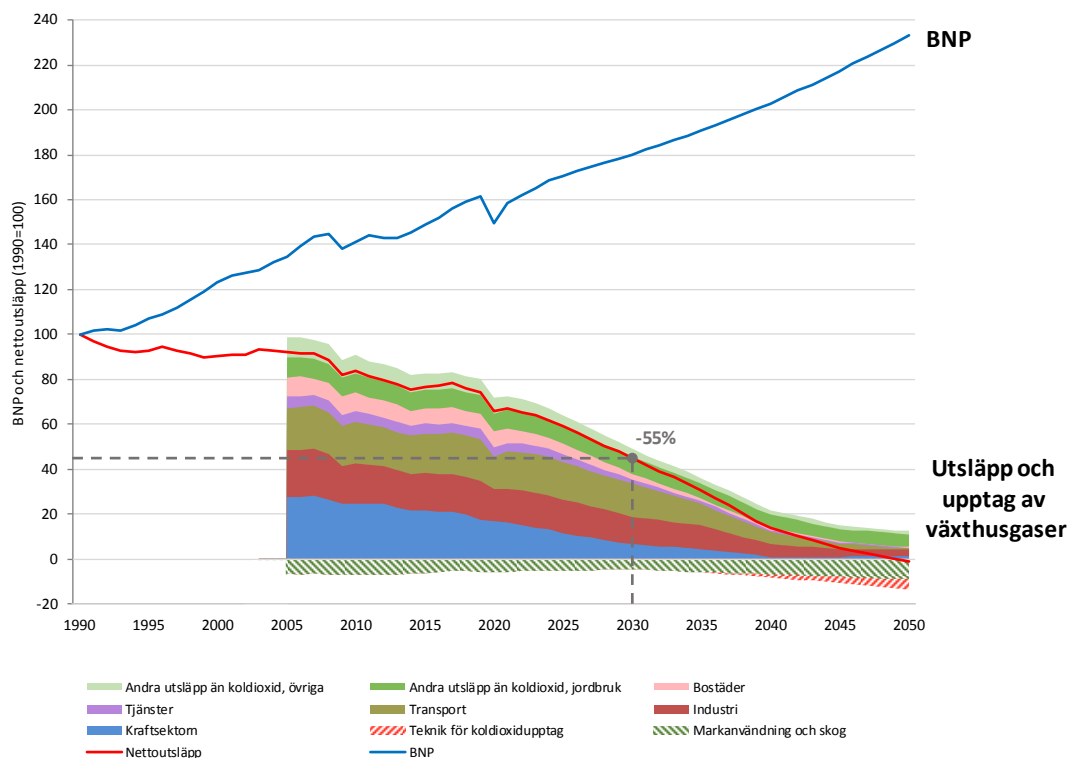
Sammanfattningsvis skapar en höjning av EU:s klimatambitioner för 2030 både ekonomiska möjligheter och en renare och hälsosammare miljö för våra medborgare i takt med att vi stadigt närmar oss klimatneutralitet senast 2050. Enligt svaren på det offentliga samråd som kommissionen anordnade för initiativet matchar detta medborgarnas och de berörda parternas önskemål och ger regionala och lokala myndigheter möjlighet att delta i och dra nytta av den gröna omställningen.

² En kraftig minskning av konsumtionen av animaliska produkter som livsmedel skulle kunna minska utsläppen med mer än 30 miljoner ton fram till 2030.

³ COM(2020) 381 final.

Omställningen säkerställer varaktiga arbetstillfällen, förbättrar EU:s energitrygghet, motståndskraft och oberoende, stimulerar innovation och lägger en stabil grund för ekonomiskt välstånd.

Figur 1: EU:s väg mot varaktigt ekonomiskt välstånd och klimatneutralitet, 1990–2050



Även om alla strukturella förändringar kommer att innebära utmaningar visar analysen att ekonomin och medborgarna kommer att gynnas av dessa investeringar, särskilt med tanke på de svåra konsekvenserna av uteblivna åtgärder. Riktade strategier kommer att till fullo behövas för att främja en rättvis omställning för exempelvis låginkomsthushåll och sektorer som är beroende av fossila bränslen eller är energiintensiva och som kommer att beröras särskilt. På så sätt kommer Europa att i praktiken visa alla andra regioner runt om i världen hur uppnåendet av Parisavtalets mål kommer att leda till en mer välmående, rättvis, motståndskraftig och hälsosam värld. I detta avseende kommer de ekonomiska effekterna att bli mer positiva om regleringsverktygen möjliggör lämpliga prissignaler och en skatteväxling, där intäkter från koldioxidprissättning används för att minska snedvridande skatter eller för att investera i innovation och modernisering i riktning mot en grön ekonomi.

3. AMBITIÖSA ÅTGÄRDER INOM ALLA SEKTORER AV EU:S EKONOMI

En sänkning av växthusgasutsläppen med 55 % förutsätter åtgärder inom alla sektorer enligt illustrationen i diagrammet ovan. En klimatneutral omställning kan bara uppnås om alla bidrar.

Koldioxidutsläppen från förbränning av fossila bränslen är den största källan till växthusgasutsläpp i EU. Tillsammans med diffusa utsläpp av annat än koldioxid i energisystemet står de för drygt 75 % av EU:s utsläpp av växthusgaser. Detta understryker energisystemets centrala roll i omställningen till en klimatneutral ekonomi. Inom energisystemet behöver fossila bränslen fasas ut helt och hållet, samtidigt som kravet på teknikneutralitet iakttas.

De flesta av de övriga utsläppen är processutsläpp av koldioxid från industrin och utsläpp av annat än koldioxid från jordbruk och avfallshantering. För att begränsa behovet av att kompensera återstående utsläpp i syfte att uppnå klimatneutralitet är det väsentligt att samtliga utsläpp minskas så mycket som möjligt. I detta sammanhang är EU:s markanvändningssektor särskilt viktig, eftersom den för närvarande utgör den största källan till nettoupptag av koldioxid från atmosfären som människor kan påverka. Mycket mer är nu också möjligt med en utbredd användning av digital teknik, vilket skulle kunna bidra till att avsevärt minska de totala utsläppen.⁴

På grundval av analysen i konsekvensbedömningen har kommissionen kommit fram till att följande bidrag från olika sektorer skulle göra det möjligt för oss att på ett ansvarsfullt sätt uppnå en utsläppsminskning på 55 % fram till 2030.

Omvandling av energisystemet, inbegripet byggnader, transport och industri

För att nå målet att minska växthusgasutsläppen med 55 % kan byggnader och elproduktion stå för de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna, i storleksordningen 60 % och mer jämfört med 2015. En snabb spridning av förnybar energi, som håller på att bli den mest kostnadseffektiva elkraftkällan, tillämpningen av principen om att sätta energieffektivitet främst, elektrifiering och integrering av energisystemet kommer att driva på utvecklingen inom båda sektorerna.

Fram till 2030 ska andelen för produktion av förnybar el i EU minst fördubblas från dagens nivå på 32 % till cirka 65 % eller mer. Utbyggnaden av produktionen av förnybar el ger många möjligheter till att europeiska förnybara energikällor, till exempel havsbaserad vindkraft, utnyttjas fullt ut. Förnybar energi kommer att leda till en hög grad av decentralisering och skapa möjligheter för konsumenter att engagera sig, för prosumenter att själva producera, använda och dela energi, och för lokalsamhällen och i synnerhet landsbygdssamhällen att uppmuntra lokala investeringar i förnybar energi. På lokal nivå kommer det också att leda till nya arbetstillfällen.

Utbyggnaden av förnybar el ger stora möjligheter att fasa ut fossila bränslen inom andra sektorer, såsom uppvärmning och kylning i byggnader och industri. I konsekvensbedömningen framhålls att andelen förnybar energi inom uppvärmning och kylning skulle nå upp till omkring 40 % år 2030. Utöver direkt användning av förnybar energi och elektrifiering förutsätter detta också att förnybar vätgas ersätter fossila bränslen i vissa koldioxidintensiva industriprocesser, till exempel som insatsvara för vissa kemiska processer, och vid produktion av högtemperaturvärme.

Inom byggsektorn, som för närvarande står för 40 % av den slutliga energiförbrukningen och 36 % av utsläppen av växthusgaser i EU, finns stor kostnadseffektiv potential att minska utsläppen. I dag är 75 % av EU:s byggnadsbestånd energiineffektivt⁵. Många

⁴ <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/why-digitalization-is-the-key-to-exponential-climate-action/>

⁵ Nya byggnader förbrukar i dag bara hälften så mycket som typiska byggnader från 1980-talet. Omkring 35 % av byggnaderna i EU är mer än 50 år gamla.

bostäder värms fortfarande upp med föråldrade system som använder förorenande fossila bränslen som kol och olja. För att helt och hållet ta vara på denna förbättringspotential skulle det krävas att renoveringstakten, som i dag ligger på cirka 1 %, minst fördubblas under perioden fram till 2030. I synnerhet måste totalrenoveringar inriktade på byggnadskonstruktioner, smart digitalisering och integrering av förnybar energi sammantaget öka kraftigt.

Transportsektorn hade den lägsta andelen förnybar energi 2015, endast 6 %⁶. Fram till 2030 måste denna andel öka till omkring 24 % genom vidareutveckling och spridning av elfordon, avancerade biobränslen och andra förnybara och koldioxidsnåla bränslen, inom ramen för ett holistiskt och integrerat tillvägagångssätt. Säker tillgång till batterier kommer att vara väsentligt för en ökad användning av elfordon, medan förnybar vätgas kommer att vara avgörande för utfasningen av fossila bränslen i tunga transporter och, genom dess derivat, inom luftfarts- och sjöfartssektorn. Utfasningen av fossila bränslen i transportbränslemixen fram till 2050 kommer också att stödjas genom ökad användning av järnvägar och andra hållbara transportsätt, såsom inre vattenvägar och närsjöfart, särskilt för godstransporter.

Fram till 2030 beräknas bioenergianvändningen öka i endast begränsad utsträckning jämfört med dagens nivå. För att säkerställa att markanvändningssänkor kan fortsätta att stärkas och förbättras bör biomassa för energianvändning i EU produceras på ett hållbart sätt och dess miljöpåverkan minimeras. För att begränsa effekterna för den biologiska mångfalden bör användningen av hela träd och livsmedels- och fodergrödor för energiproduktion – oavsett om de produceras i EU eller importerats – minimeras. All ohållbar intensifiering av skogsavverkningen för bioenergiändamål bör undvikas. I stället bör produktionen av bioenergi baseras på effektivare användning av avfall och restprodukter från biomassa och en hållbar odling av energigrödor, och i större utsträckning ersätta produktionen av första generationens livsmedelsbaserade biobränslen och vara i linje med hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi. Främjandet av hållbart skogsbruk, en kraftfull kontroll av att befintlig lagstiftning efterlevs och ett snabbare genomförande av hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi kan spela en viktig roll i detta avseende, vid sidan av den planerade översynen och eventuella revideringen av det direktivet.

Kommissionens konsekvensbedömning visar att den slutliga energianvändningen och primärenergiförbrukningen skulle minska ytterligare fram till 2030, vilket skulle leda till besparingar på 36–37 % i fråga om slutlig energianvändning (total energi som förbrukas av slutanvändarna) och 39–41 % i fråga om primärenergiförbrukning (total energi som används för att tillgodose det slutliga energibehovet, t.ex. gas som används för att producera el). Denna minskning förutsätter politiska åtgärder som tar itu med icke-ekonomiska och lokala hinder. Exempelvis har EU:s produkteffektivitetsnormer redan minskat energibehovet för produkterna i fråga med omkring 15 % och minskat EU:s totala utsläpp av växthusgaser med 7 %, samtidigt som hundratusentals nya arbetstillfällen har skapats⁷. Denna typ av åtgärder måste intensifieras.

En minskning av växthusgasutsläppen med 55 % skulle leda till en ny och miljövänligare energimix. År 2030 skulle kolförbrukningen minska med mer än 70 % jämfört med 2015, och olje- och gasförbrukningen med mer än 30 % respektive 25 %. I stället skulle andelen förnybar energi öka. År 2030 skulle den uppgå till 38–40 % av den slutliga

⁶ Beräknad enligt den metod som anges i direktiv (EU) 2018/2001.

⁷ Kommande rapport om redovisning av effekterna av ekodesign.

bruttoförbrukningen. Sammantaget skulle detta leda till en väl avvägd utveckling mot klimatneutralitet senast 2050.

Inom vissa sektorer finns det en mindre, om än betydande, och kostnadseffektiv utsläppsminskningspotential fram till 2030. I dag står vägtransport för en femtedel av EU:s utsläpp av växthusgaser och dess utsläpp har ökat med mer än en fjärdedel sedan 1990. Dess utsläpp kan eventuellt minska med endast cirka 20 % mellan 2015 och 2030, vilket understryker det ökade fokus som behövs för denna sektor för att intensifiera utfasningen av fossila bränslen.

Alla transportsektorer – väg-, järnvägs-, luftfarts- och vattenvägstransporter – måste bidra till minskningen på 55 %. En smart kombination av effektivitetsförbättringar hos fordon/fartyg/luftfartyg, ändrade bränslemixer, ökad användning av hållbara transportsätt och multimodala lösningar, digitalisering för smart trafikledning och mobilitetsplanering, differentierade vägavgifter och andra incitament kan minska utsläppen av växthusgaser och samtidigt på ett väsentligt sätt ta itu med bullerproblem och förbättra luftkvaliteten. Dessutom kan nya hållbara mobilitetstjänster och ökad användning av befintlig buss- och järnvägstrafik i städer minska utsläppen, trafikträngseln och föroreningarna och samtidigt förbättra trafiksäkerheten, särskilt i stadsområden. Den kommande strategin för hållbar och smart mobilitet beskriver en utvecklingsbana för sektorn, så att den klarar den gröna och digitala omställningen och skapar ett motståndskraftigt och hållbart transportsystem för kommande generationer.

För att uppnå klimatneutralitet och se till att sektorer vars utsläpp det är svårare att minska har tillgång till tillräckliga mängder förnybara och koldioxidsnåla bränslen, måste konventionella bilar gradvis ersättas med utsläppsfria fordon, och hållbara kollektivtrafiktjänster bör användas i större utsträckning. I konsekvensbedömningen beräknas minskningsnivåerna 2030 motsvara en minskning på omkring 50 % av koldioxidutsläppen per kilometer för personbilar, jämfört med målen för 2021. Produktionen och försäljningen av elfordon börjar redan öka och vätgas ställer i utsikt nya framdrivningssätt, särskilt för tunga lastbilar, vilket tyder på att detta är ett realistiskt scenario.

Både luftfarts- och sjöfartssektorn kommer att behöva trappa upp insatserna för att förbättra effektiviteten hos luftfartyg, fartyg och driften av dem och för att öka användningen av hållbart producerade förnybara och koldioxidsnåla bränslen. Detta kommer att utvärderas mer ingående i samband med initiativen ReFuelEU, luftfart och FuelEU, sjöfart, som syftar till att öka produktionen och användningen av hållbara alternativa bränslen inom dessa sektorer. Den nödvändiga utvecklingen och spridningen av teknik måste ha skett redan 2030, så att mycket snabbare förändringar kan ske därefter.

På liknande sätt kan utsläppsminskningar på upp till cirka 25 % ske inom industrin fram till 2030 jämfört med 2015. Användning av bästa praxis kan ytterligare minska utsläppen av växthusgaser och därmed förbättra industrins övergripande effektivitet genom användning av spillvärme och ökad elektrifiering med hjälp av fortsatta gradvisa förbättringar. För att industrin verkligen ska kunna fasa ut fossila bränslen efter 2030 måste man under detta årtionde utveckla och testa i stor skala teknik och affärskoncept för nollutsläpp eller mycket låga koldioxidutsläpp, inbegripet systemintegration, tillgång till hållbara resurser och ökad cirkularitet, elektrifierad produktion av medelhög och hög värme och avskiljning, användning och lagring av vätgas och koldioxid. För att sätta fart på detta och underlätta utvecklingen av lämpliga utbuds- och efterfrågebaserade stöd för teknik med nollutsläpp eller mycket låga koldioxidutsläpp och skapa marknader för

koldioxidsnäla produkter, bör man utveckla EU-certifieringssystem som bygger på växthusgasprestanda för koldioxidsnäla basmaterial och för koldioxidupptag⁸. Dessutom kommer förändringar i regler och praxis för bolagsstyrning, bland annat när det gäller hållbar finansiering, att leda till att företagens ägare och chefer prioriterar hållbarhetsmål i sin verksamhet och i sina strategier.

Lämplig infrastruktur för att maximera fördelarna med övergången till ren energi och sprida användningen av alternativa utsläppsfria bränslen och råmaterial är av avgörande betydelse för båda sektorerna. Fjärrvärmenät, vätgasledningar och infrastruktur för elektrisk laddning och tankning av vätgas är alla exempel på infrastruktur som måste utvecklas och som kräver noggrann planering.

Utsläpp av annat än koldioxid

Utsläpp av annat än koldioxid i form av metan, dikväveoxid och så kallade f-gaser utgör nästan 20 % av EU:s utsläpp av växthusgaser. Fram till 2030 kan dessa minska effektivt med upp till 35 % jämfört med 2015.

Energisektorn har den största potentialen i fråga om att till låga kostnader uppnå ytterligare minskningar utöver befintlig politik, särskilt om man undviker diffusa metanutsläpp från produktion och transport av olja, gas och kol. Detta kommer bland annat att tas upp i den kommande metanstrategin.

Avfallssektorn förväntas minska sina utsläpp kraftigt redan enligt befintlig politik, särskilt till följd av skyldigheten att samla in biologiskt avfall separat från och med 2024 och förbudet mot deponering av biologiskt avfall. Minskningen kommer i hög grad att vara beroende av att efterlevnaden av befintlig lagstiftning kontrolleras helt. Dessutom finns det en ytterligare kostnadseffektiv minskningspotential när det gäller avloppsvattenrening, särskilt genom bättre hantering av avloppsslam. Att omvandla avfall till en resurs är slutligen en viktig del av att sluta kretsloppet i riktning mot en cirkulär ekonomi och minska utsläppen i hela den industriella värdekedjan.

Merparten av utsläppen av annat än koldioxid kommer från jordbrukssektorn. Under de senaste åren har minskningen av dessa utsläpp stagnerat och i vissa fall har utsläppen till och med ökat. I en situation med oförändrade förhållanden beräknas de i bästa fall minska långsamt fram till 2030. Även om dessa utsläpp aldrig kan elimineras helt med befintlig teknik och hantering, kan de minskas avsevärt samtidigt som livsmedelsförsörjningen tryggas i EU. Effektiv användning av gödselmedel, införande av precisionsjordbruk, sundare besättningar, spridning av metoder för biogasproduktion genom anaerob nedbrytning och tillvaratagande av organiskt avfall är exempel på befintlig teknik. Alternativa metoder för att påskynda tillväxten av hållbar skaldjurs- och algproduktion skulle kunna leda till proteinproduktion med ett lågt avtryck från utsläpp av växthusgaser. Genom att anpassa sin markanvändning och odla fleråriga grödor på åkermark på ett hållbart sätt, där den skördade biomassan används i byggnader och industri och för energi, kan jordbruket dessutom i hög grad bidra till utfasningen av fossila bränslen inom andra sektorer.

Markanvändningssektorn

Naturen är en oumbärlig allierad i kampen mot klimatförändringar och för att stoppa förlusten av biologisk mångfald. Den reglerar klimatet, och naturbaserade lösningar

⁸ Se även EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin (COM(2020) 98 final).

kommer att vara avgörande för utsläppsminskningar och anpassning till klimatförändringarna. Att återställa och utöka våra kolsänkor i marken – förmågan att absorbera koldioxid i vår naturliga miljö, t.ex. träd – är avgörande för att uppnå våra klimatmål.

EU:s sektor för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) släpper både ut växthusgaser och absorberar koldioxid i dess jord och biomassa. Totalt sett har den tidigare utgjort en betydande nettosänka. Under de senaste åren har dock EU:s sänka utsatts för påfrestningar till följd av ökad ekonomisk användning och klimatförändringarnas negativa effekter. Under perioden från 1990 till 2010 ökade den från en nettosänka på cirka 250 miljoner ton koldioxidekvivalenter till över 300 miljoner ton koldioxidekvivalenter, men har under de senaste fem åren drabbats av betydande förluster. Detta ledde till att sänkan minskade till 263 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2018. Detta understryker riskerna för sänkans storlek, som är avgörande för att uppnå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2050.

Oförändrade markanvändningsmetoder och ytterligare ökad avverkning, delvis på grund av åldersgrupp-effekter av mognande förvaltade skogar, skulle kunna leda till att sänkan minskar ytterligare till 225 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2030. Sänkan är utsatt för betydande risker i form av ökande negativa effekter av naturkatastrofer som bränder och skadegörare till följd av ett förändrat klimat och ökad ekonomisk efterfrågan på skogsbiomassa, vilket också inverkar negativt på den biologiska mångfalden.

Vi behöver en växande sänka för att EU ska kunna uppnå klimatneutralitet senast 2050. Att vända den nuvarande trenden kräver avsevärda åtgärder på kort sikt, med tanke på de långa ledtiderna, särskilt inom skogsbruket. Detta inbegriper ett förbättrat skogsskydd med skärpt efterlevnadskontroll, ett mer hållbart skogsbruk, hållbar åter- och nybeskogning och bättre markvård, bland annat genom återställande av våt- och torvmarker och skadad mark i linje med strategin för biologisk mångfald⁹ och som bidrar till dess mål. Dessutom skulle en övergång till hållbar odling av biomassa från skog på åkermark, inbegripet som råmaterial för avancerad biogas och avancerade biobränslen, kunna lindra situationen. Enligt konsekvensbedömningen skulle detta, om det genomförs snabbt under de kommande åren, redan kunna vända den nuvarande trenden med en minskande kolsänka i marken i EU fram till 2030 och åter utöka den till över 300 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

4. UPPDATERING AV RAMEN FÖR KLIMAT- OCH ENERGIPOLITIKEN FRAM TILL 2030

I konsekvensbedömningen analyserades de breda förändringar som eventuellt skulle krävas i den nuvarande politiska ramen för att utlösa de sektorsvisa bidrag som anges ovan och som endast kan åstadkommas genom ett tillvägagångssätt som inbegriper hela statsförvaltningen. De viktigaste inslagen sammanfattas på följande sidor. Särskilda konsekvensbedömningar och offentliga samråd kommer att genomföras under de kommande månaderna för att exakt fastställa de lagändringar som kommissionen planerar att föreslå i juni 2021 för att stödja en förbättrad ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och dennas ackumulerade effekter på den europeiska ekonomin. I dessa bedömningar och samråd måste man ytterligare utvärdera sektorspecifika fördelnings- och konkurrenskraftseffekter genom att undersöka genomförbara riktade lösningar.

⁹ COM(2020) 380 final.

EU genomför sitt nuvarande klimatmål för 2030 om att minska växthusgasutsläppen med minst 40 % genom tre centrala delar av klimatlagstiftningen:

- Direktivet om EU:s utsläppshandelssystem¹⁰, som inför ett system med utsläppstak och handel för stora industrianläggningar och kraftverk och luftfartssektorn i syfte att minska utsläppen med 43 % fram till 2030 jämfört med 2005.
- Förordningen om ansvarsfördelning¹¹, med bindande utvecklingsbanor för utsläpp av växthusgaser på medlemsstatsnivå för de återstående utsläppen, vilket innebär en minskning på 30 % fram till 2030 jämfört med 2005.
- Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)¹², som ålägger medlemsstaterna att se till att nettokolsänkor från markanvändning inte försämras jämfört med hur de skulle ha utvecklats med befintliga markanvändningsmetoder.

Energilagstiftning och energipolitik är också väsentliga instrument som bidrar till att uppnå detta mål, genom EU:s bindande mål för 2030 om minst 32 % förnybara energikällor i EU:s energimix och minst 32,5 % energieffektivitet. I direktivet om förnybar energi¹³, direktivet om energieffektivitet¹⁴ och förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder¹⁵ anges dessa mål i lagstiftning, med stöd av sektorsspecifik lagstiftning såsom ekodesigndirektivet¹⁶ och direktivet om byggnaders energiprestanda¹⁷. En omfattande uppsättning av framför allt transportpolitik och annan sektorspolitik bidrar också till att uppnå målet.

Aktuella prognoser visar att om den nuvarande politiken genomförs fullt ut kommer minskningen av växthusgasutsläpp¹⁸ fram till 2030 att uppgå till cirka 45 % jämfört med 1990 års nivåer, om man bortser från utsläpp och upptag genom markanvändning, och omkring 47 % om man räknar med markanvändning. Det står dock klart att även om de nuvarande energimålen bör göra det möjligt för oss att överträffa vårt nuvarande mål för minskning av växthusgasutsläppen, skulle detta inte vara tillräckligt för att uppnå målet att minska utsläppen av växthusgaser med 55 %. För att uppnå denna ökade ambitionsnivå måste både klimatlagstiftningen och energipolitiken ses över.

Detta bekräftas också av bedömningen av medlemsstaternas slutliga nationella energi- och klimatplaner enligt förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder¹⁹. Genom förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder fastställs en iterativ process för nära samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, med utgångspunkt i utkast till och slutliga nationella energi- och klimatplaner. Som det sägs i meddelandet om en EU-omfattande bedömning av nationella energi- och klimatplaner²⁰ har medlemsstaterna varit ambitiösa när de för

¹⁰ Direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG.

¹¹ Förordning (EU) 2018/842.

¹² Förordning (EU) 2018/841.

¹³ Direktiv (EU) 2018/2001.

¹⁴ Direktiv (EU) 2018/844.

¹⁵ Förordning (EU) 2018/1999.

¹⁶ Direktiv 2009/125/EG.

¹⁷ Direktiv 2010/31/EU och ändring (EU) 2018/844.

¹⁸ Inklusiv luftfart och sjöfart inom EU.

¹⁹ Förordning (EU) 2018/1999.

²⁰ [Lägg till hänvisning].

första gången utarbetat sina nationella planer. Kommissionens analys visar att de slutliga nationella planerna sammantaget skulle överträffa målet för förnybar energi på EU-nivå med 1,7 procentenheter, samtidigt som energieffektivitetsmålet missas med omkring 3 procentenheter. Totalt skulle planerna leda till en minskning av växthusgasutsläppen med cirka 41 % för hela EU (exklusive utsläpp och upptag genom markanvändning) fram till 2030²¹.

En högre ambitionsnivå kräver därför att den nuvarande politiska ramen ändras, vilket i sin tur skulle erbjuda en mer balanserad utvecklingsbana mot klimatneutralitet under de kommande 30 åren och medföra att man undviker behovet av kraftiga minskningar efter 2030 och snabbare kan ta tillvara möjligheterna till hållbar tillväxt och hållbara investeringar.

En allt viktigare roll för utsläppshandeln och energibeskattningen

EU:s utsläppshandelssystem har visat sig vara ett ändamålsenligt verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser. Utsläppen från stationära källor minskade med 33 % mellan 2005 och 2018. Med stigande koldioxidpriser, efter införandet av reserven för marknadsstabilitet och det faktum att marknaden förutsåg effekterna av en förstärkning av systemet, minskade dessa utsläpp ytterligare med nästan 9 % på årsbasis under 2019.

Andra politikområden, framför allt politiken för förnybar energi och energieffektivitet, har bidragit till att minska utsläppen från kraftsektorn. Det står dock klart att om koldioxidpriset är tillräckligt robust blir det en stark drivkraft för omedelbara förändringar (t.ex. byte av bränsle som används för elproduktion) och en stark signal till koldioxidsnåla investeringar, vilket på ett avgörande sätt bidrar till införandet av teknik för förnybar energi och energieffektivitet.

Kommissionen har noggrant bedömt möjligheten att stärka och utvidga handeln med utsläppsrätter som ett verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser på EU-nivå.

Kommissionen ser stora fördelar med att utöka användningen av utsläppshandel i EU för att på ett ekonomiskt effektivt sätt uppnå den höjda klimatambitionen i form av en minskning av växthusgasutsläppen med 55 %. Handeln med utsläppsrätter kan uppnå minskade växthusgasutsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. Det resulterande koldioxidpriset internaliserar de externa klimatteffekterna och ger konsumenterna incitament att minska utsläppen av växthusgaser. Detta garanterar miljöintegritet genom ett utsläppstak och ger en stark prissignal som påverkar dagliga operativa och strategiska investeringsbeslut. Samtidigt medför handeln med utsläppsrätter ökade inkomster som kan återinvesteras i ekonomin, vilket leder till ett bättre övergripande ekonomiskt resultat.

Som det redan tillkännagetts i den europeiska gröna given skulle en ytterligare utvidgning av systemet kunna innefatta utsläpp från vägtransport och byggnader. EU:s utsläppshandelssystem täcker redan i dag omkring 30 % av utsläppen från uppvärmning av byggnader, direkt eller indirekt²². Att täcka alla utsläpp från förbränning av fossila bränslen och integrera dem i EU:s utsläppshandelssystem skulle innebära stora fördelar när det gäller ändamålsenlighet och administrativ genomförbarhet. Kommissionen avser således att använda ett sådant integrerat tillvägagångssätt och se om det kan ingå i dess lagstiftningsförslag i juni nästa år.

²¹ Inklusive luftfart inom och utanför EU, och ej inbegripet sjöfart.

²² Detta beror på att systemet täcker fjärrvärme och elektrisk uppvärmning.

Vid sidan av att utvidga utsläppshandeln skulle även översynen av energiskattedirektivet kunna bidra till att sätta ett pris på koldioxid och minska utsläppen. Väl utformade skattereformer kan främja ekonomisk tillväxt, sysselsättning och motståndskraft och gynna en rättvis omställning. För närvarande utgör en lång rad sektorsvisa skattebefrielser och skattenedsättningar i praktiken olika former av subventioner för fossila bränslen, vilket inte är i linje med målen för den europeiska gröna given.

Kommissionen är medveten om att prissättning av koldioxid inte åtgärdar alla hinder för införandet av lösningar för låga utsläpp och nollutsläpp. Andra kompletterande politiska åtgärder behövs för att säkerställa att incitamenten passar ihop och för att få igång ytterligare investeringar i teknik och infrastruktur för ren energi eller för att övervinna finansieringssvårigheter för låginkomsthushåll. När det gäller vägtransporter har handeln med utsläppsrätter fördelen att utsläpp från fordonsparken inte överstiger utsläppstaket och samtidigt ger incitament till beteendeförändringar med bestående effekter på mobilitetslösningar via prissignaler. Samtidigt är koldioxidutsläppsnormerna för bilar den främsta drivkraften för att säkerställa utbudet av moderna och innovativa rena fordon, inklusive elbilar. Ambitiösa koldioxidutsläppsnormer för personbilar och lätta nyttofordon kommer att behövas för att säkerställa en tydlig utvecklingsbana mot utsläppsfri mobilitet.

Därför kommer det befintliga regelverket och möjliggörande ramverket att vidareutvecklas parallellt. Politiken och standarderna för förnybar energi, energieffektivitet och transport kommer att ses över och vid behov kommer ny politik att införas. Sektorsvisa ambitioner kommer att fastställas mot bakgrund av målet att minska hela ekonomins växthusgasutsläpp med 55 %. Kommissionen kommer att underbygga dessa ambitioner med politik som främjar en rättvis omställning, forskning och utveckling och hållbar finansiering och säkerställa en ändamålsenlig användning av unionens budget och återhämtningsmedel för att stödja omställningen.

Nästa steg i handeln med utsläppsrätter

Ett utvidgat system för handel med utsläppsrätter skulle kunna utvecklas som ett handelssystem i tidigare led som reglerar på nivån för bränsledistributörer eller skatteupplag och skulle på lämpligt sätt behöva hantera eventuella risker för dubbelräkning, undandragande eller kryphål när det gäller enheter som omfattas av det befintliga systemet i senare led inom luftfarts-, kraft- och industrisektorerna.

EU:s befintliga system för handel med utsläppsrätter har visat att utvecklingen av en ny marknad kräver upprättande av en fungerande övervakning, rapportering och verifiering och kan dra nytta av övergångsarrangemang eller en pilotperiod innan den gradvis integreras i det befintliga systemet.

Låginkomsthushåll belastas mer av uppvärmnings- och bränslekostnader jämfört med rikare hushåll. Detta understryker att all utvidgning av handeln med utsläppsrätter måste ta itu med fördelningseffekter, t.ex. genom att man använder en del av motsvarande auktionsintäkter. Detta är avhängigt av hur intäkterna fördelas mellan EU-nivå och nationell nivå och hur målinriktat intäkterna används (t.ex. moderniseringsfonden och innovationsfonden).²³

²³ I Europeiska rådets slutsatser av den 17–21 juli 2020 erkändes behovet av att arbeta för att reformera systemet för egna medel och införa nya egna medel för unionen. I detta sammanhang uppmanade

Att höja EU:s klimatambitioner för 2030 kommer också att kräva ett starkare tak för EU:s utsläppshandelssystem, så att nödvändiga långsiktiga prissignaler för koldioxidutsläpp skapas och utfasningen av fossila bränslen drivs på.

Detta kräver en översyn av den linjära minskningsfaktor som fastställer den årliga sänkningen av taket utöver dess nuvarande nivå på 2,2 %, för att garantera att de sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem uppnår de nödvändiga utsläppsminskningarna. Med tanke på att det nominella taket för närvarande är högre än de faktiska utsläppen skulle en ändring av den linjära minskningsfaktorn kunna kombineras med en engångsminskning av taket som skulle föra det närmare den faktiska utsläppsnivån. Kommissionen kommer vidare att bedöma hur taket kan stärkas i samband med en utvidgning av systemet och nästa års översyn av hur reserven för marknadsstabilitet fungerar. På liknande sätt kommer kommissionen att ytterligare bedöma de kombinerade effekterna av ett utvidgat system och ett förstärkt tak för den gratis tilldelning som är tillgänglig för industrin, så att risken för koldioxidläckage hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I konsekvensbedömningen uppskattas redan att en betydande mängd gratis tilldelning vid en första anblick fortfarande skulle vara tillgänglig, även med den nödvändiga förstärkningen av taket.

I takt med att EU ökar sina klimatambitioner arbetar kommissionen också med att för vissa sektorer införa en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna, för att hantera risken för koldioxidläckage. Kommissionen undersöker flera alternativ till de nuvarande åtgärderna för att hantera denna risk, inom ramen för en pågående konsekvensbedömning med tanke på att lägga fram ett lagstiftningsförslag under första halvåret 2021.

Utsläppshandel: sjöfart och luftfart

EU:s internationella utsläpp från sjöfart och luftfart har ökat med mer än 50 % sedan 1990. Det finns ett akut behov av åtgärder inom dessa sektorer, också i samband med att de återhämtar sig från den nuvarande krisen. EU har ett regelverk som omfattar alla utsläpp av växthusgaser utom från sjötransport, för vilken de nuvarande reglerna endast är inriktade på övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. För luftfart är tillämpningen av EU:s utsläppshandelssystem för närvarande tillfälligt upphävd när det gäller flygningar till länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i avvaktan på utvecklingen av motsvarande internationella instrument.

För båda sektorerna bör EU, i enlighet med sitt internationella åtagande om åtgärder för hela ekonomin enligt Parisavtalet, fortsätta att reglera åtminstone utsläpp från luftfart inom EU i EU:s utsläppshandelssystem och åtminstone inkludera sjötransport inom EU i EU:s utsläppshandelssystem²⁴. När det gäller luftfart kommer kommissionen att föreslå en minskning av den fria tilldelningen av utsläppsrätter för att effektivisera koldioxidprissignalerna inom denna sektor, samtidigt som hänsyn tas till andra politiska åtgärder såsom initiativen för energibeskattnings och ReFuelEU.

Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett förslag om ett reviderat utsläppshandelssystem, som eventuellt utvidgas till att omfatta sjöfart och minskar de utsläppsrätter som flygbolagen tilldelas gratis.

²⁴ I genomsnitt skulle en inkludering av alla utsläpp från sjö- och luftfart utanför EU, dvs. den förmodade omfattning som rapporteras i inventeringen av växthusgaser enligt Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar som en memorandumpost, i förhållande till EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp kräva ytterligare minskningar på upp till 3 procentenheter fram till 2030 jämfört med 1990 i andra sektorer för att uppnå EU:s övergripande minskningsmål.

Internationellt samarbete om sjöfart och luftfart är önskvärt. Internationella instrument som förhandlats fram eller håller på att förhandlas fram i Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao), såsom systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (Corsia), bör främja ändamålsenliga åtgärder i detta sammanhang. Mot bakgrund av framstegen på global nivå kommer kommissionen att överväga nya politiska åtgärder avseende de internationella aspekterna av EU:s utsläppshandelssystem och skatte- och bränslepolitik för luftfart och sjöfart, för att uppnå en gradvis utfasning av fossila bränslen i fråga om alla transporter som rör EU och med ambitionen att inkludera internationella utsläpp från luftfart och sjöfart i EU:s utsläppshandelssystem.

Sektorn jordbruk, markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk

Utsläpp och upptag inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, i enlighet med rapporteringen i UNFCCC:s inventering, kommer att integreras fullt ut i EU:s föreslagna 2030-mål för minskade växthusgaser.

Detta kommer att vara utgångspunkten för utvecklingsbanan mellan 2030 och 2050 för att uppnå klimatneutralitet och gör det möjligt att övervaka framstegen mot nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2050 på ett enhetligt sätt. Motsvarande mål måste fastställas i förordningen om ansvarsfördelning och inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem, för att säkerställa att åtminstone målet att minska växthusgasutsläppen med 55 % för hela ekonomin fram till 2030 sammantaget kommer att uppnås.

Enligt förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk måste EU:s medlemsstater för närvarande bibehålla sina naturliga kolsänkor i enlighet med befintliga markanvändningsmetoder. Den omfattar verksamhet i både skogsbruks- och jordbrukssektorerna.

Med tiden bör det göras mer i denna sektor. Den nuvarande utvecklingen med minskande kolsänkor i mark måste hejdas och vändas. Genom strategin för biologisk mångfald, strategin från jord till bord, den kommande skogsstrategin, EU-planen för återställande av natur och den nya klimatanpassningsstrategin kommer kraftfulla politiska åtgärder att vidtas för att skydda och stärka naturliga sänkor och motståndskraften hos EU:s skogar mot klimatförändringar, återställa skadad mark och ekosystem, återställa våtmarker och främja bioekonomin, inbegripet användningen av hållbara avverkade träprodukter, med full respekt för ekologiska principer som främjar biologisk mångfald.

Sektorn kommer att behöva tillhandahålla livsmedel, foder och material för en växande världsbefolkning i en klimatneutral ekonomi. Det förekommer starka synergier och kompromisser i fråga om aspekter av den biologiska mångfalden. Målet bör vara att öka användningen av hållbart producerad biomassa och minimera användningen av hela träd och livsmedels- och foderbaserade grödor för att producera energi. I detta ingår att se över och vid behov ändra hållbarhetskriterierna för biomassa i direktivet om förnybar energi, som också används i EU:s utsläppshandelssystem, efter kommissionens pågående bedömning av tillgången och efterfrågan på biomassa i EU och globalt och den därmed sammanhängande hållbarheten.

Aspekter som rör biomassa kommer att behöva bedömas på ett sätt som stämmer överens med andra bränsleinitiativ, t.ex. direktivet om förnybar energi, direktivet om bränslekvalitet och de kommande initiativen för att främja hållbara flyg- och sjöfartsbränslen. En bränslepolitik som är förenlig med den övergripande klimat- och

energipolitiken kommer att vara avgörande för de sektorer som har svårt att minska utsläppen, vare sig det gäller produktion av biogas och bibränslen eller vätgas eller bränslen.

Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk tar för närvarande upp mer koldioxid genom att lagra den i biomassa eller i kollager i marken än den släpper ut i atmosfären. Denna sänka måste upprätthållas och till och med ökas för att balansera alla återstående utsläpp i ekonomin med koldioxidupptag och uppnå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2050. Ökad flexibilitet mellan förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och förordningen om ansvarsfördelning skulle kunna vara ett sätt att stärka incitamenten för upptag inom själva markanvändningssektorn. En ambitiös ökning inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk utöver de nuvarande kraven måste bedömas noggrant med tanke på den varierande situationen i de olika medlemsstaterna. För detta behövs detaljerad analys och utarbetande av politiska åtgärder för att genomföra strategierna för biologisk mångfald respektive skogsbruk, vilket i princip kommer att driva på några av de ytterligare åtgärderna för att minska utsläppen i sektorn. Kommissionen kommer att överväga dessa alternativ när den nästa år lägger fram ett lagstiftningsförslag för att uppdatera förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och förordningen om ansvarsfördelning,

För att se till att upptag sker i praktiken måste enskilda jordbrukare eller skogsförvaltare ges direkta incitament att lagra mer koldioxid på sin mark och i sina skogar. För närvarande är detta i hög grad beroende av medlemsstaternas åtgärder, men koldioxidlagring och certifiering av koldioxidupptag bör i allt högre grad införas fram till 2030.

Ytterligare ett steg för att öka upptaget skulle kunna vara att i sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk integrera utsläpp från jordbruket av andra växthusgaser än koldioxid och att skapa en ny reglerad sektor som omfattar jordbruk, skogsbruk och markanvändning. En sådan sektor skulle ha potential att snabbt bli klimatneutral fram till omkring 2035 på ett kostnadseffektivt sätt och därefter generera mer upptag än utsläpp av växthusgaser. Detta skulle kräva en ny politisk strategi genom vilken i) mål och riktmärken fastställs på nationell nivå och undersektornivå, ii) flexibilitet skapas i hela EU som säkerställer kostnadseffektiva incitament och mobiliserar nödvändiga ekonomiska resurser samt iii) certifieringen av koldioxidupptag utvecklas. Inom ett EU-initiativ för koldioxidlagring inom ramen för klimatpakten kommer sådana nya affärsmodeller att visas upp och främjas.

Kommissionen ser tydliga fördelar på längre sikt med att skapa en jordbruks-, skogsbruks- och markanvändningssektor med en egen särskild politisk ram som omfattar alla utsläpp och upptag på dessa områden och med hjälp av vilken denna sektor blir den första som uppnår nettonollutsläpp av växthusgaser. Därefter skulle denna sektor generera koldioxidupptag för att balansera återstående utsläpp i andra sektorer, tack vare ett robust certifieringssystem för koldioxidupptag.

Förordningen om ansvarsfördelning.

Att införa handel med utsläppsrätter för en betydande del av de sektorer som för närvarande omfattas av förordningen om ansvarsfördelning, och så småningom ta med andra utsläpp från jordbruket än koldioxidutsläpp i markanvändningssektorn, skulle få konsekvenser för denna förordning. Kommissionen kommer att överväga olika alternativ

med tanke på en utvidgning av handeln med utsläppsrätter till all användning av fossila bränslen.

Om å ena sidan förordningens tillämpningsområde bibehålls, vilket skapar överlappning mellan de sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem respektive förordningen om ansvarsfördelning, skulle detta ge medlemsstaterna incitament att vidta kompletterande åtgärder för att stärka regelverket för sektorer som byggnader och vägtransporter. Om däremot förordningens tillämpningsområde minskas, och om det sker en fullständig omställning till ett EU-utsläppshandelssystem som omfattar alla utsläpp från förbränning av fossila bränslen, skulle förordningen huvudsakligen omfatta andra utsläpp än koldioxidutsläpp. Förordningens roll och mål skulle minskas ytterligare om andra utsläpp från jordbruket än koldioxidutsläpp skulle överföras till en jordbruks- och markanvändningssektor. Om alla andra mål för förordningen tillgodosågs i tillräcklig utsträckning genom andra lagstiftningsinstrument skulle förordningen till och med kunna upphävas i sin helhet i framtiden.

Med tanke på behovet av att upprätthålla starka incitament och ansvarsskyldighet för medlemsstaterna för att säkerställa att åtgärder vidtas på nationell nivå kommer kommissionen att använda den kommande konsekvensbedömningen av både översynen av utsläppshandelssystemet och förordningen om ansvarsfördelning för att ytterligare samråda med allmänheten om ansvarsfördelningsförordningens och den relaterade styrningsförordningens roll. Samtidigt har medlemsstaterna olika möjligheter att minska sina utsläpp av växthusgaser. EU-budgeten kan tillsammans med paketet Next Generation EU bli en stark drivkraft för omvandling och stimulera hållbara privata och offentliga investeringar, om resurserna används väl. Det kommer att förbli viktigt att ta itu med fördelningsfrågorna mellan medlemsstaterna för att säkerställa en rättvis omställning.

Politik för förnybar energi

Förnybar energi spelar en avgörande roll för genomförandet av den europeiska gröna given och för att uppnå klimatneutralitet senast 2050.

På grundval av den bedömning som gjorts står det klart att EU redan före 2030 måste gå över från dagens energisystem till ett integrerat energisystem som till stor del bygger på förnybara energikällor. Det uppskattas att målet att minska utsläppen av växthusgaser med 55 % genom en kombination av kraftfull politik och utvidgning av EU:s utsläppshandelssystem kommer att leda till en andel förnybar energi på cirka 38,5 %.

Förnybara energikällor kommer att behöva användas i större skala för att uppnå det ambitiösare klimatmålet och för att främja unionens industriella ledarposition inom förnybar teknik. Ett höjt mål för förnybar energi kommer att ge den förutsägbarhet och investerings säkerhet som krävs för ytterligare utbyggnad av förnybar energi inom alla sektorer.

Omställningen till klimatneutralitet kräver ett konkurrenskraftigt, säkert och hållbart energisystem och en stabil ram för den inre marknaden. I den befintliga ramen och de nyligen antagna EU-strategierna för integrering av energisystem, för vätgas och för batterier fastställs nödvändiga villkor för användning av energibärare för förnybar energi. För att gå längre kommer relevant lagstiftning att stärkas och stödjas genom kommissionens kommande initiativ om en ”reoveringsväg”, en strategi för havsbaserad energi, alternativa bränslen för luftfart och sjöfart samt en strategi för hållbar och smart mobilitet.

EU:s åtgärder kommer att inriktas på kostnadseffektiv planering och utveckling av teknik för förnybar energi, undanröjande av marknadshinder och tillhandahållande av tillräckliga incitament för efterfrågan på förnybar energi, särskilt för slutanvändarsektorer såsom uppvärmning och kylning eller transport, antingen genom elektrifiering eller genom användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen såsom avancerade biobränslen eller andra hållbara alternativa bränslen. Kommissionen kommer att undersöka system för kapacitetsuppbyggnad för att genomföra EU-finansierade medborgardrivna gemenskaper för förnybar energi och modeller med egenförbrukning som möjliggör ökad användning och snabbare utveckling av decentraliserad teknik för förnybar energi. Det kan också behövas kontinuerligt stöd till företagens anskaffning av förnybar energi och ett fastställande av obligatoriska minimikriterier och mål för grön offentlig upphandling när det gäller förnybar energi.

Särskilt när det gäller värme- och kylsektorn som domineras av fossila bränslen avser kommissionen att bedöma karaktären och nivån på det nuvarande vägledande målet för uppvärmning och kylning, inbegripet målet för fjärrvärme och fjärrkyla, samt de nödvändiga åtgärderna och beräkningsramarna för att integrera ytterligare förnybara och koldioxidsnåla lösningar, inklusive el, i byggnader och industri.

När det gäller transporter visar konsekvensbedömningen att elektrifiering har en tydlig roll som ett viktigt sätt att minska koldioxidutsläppen. Vissa transportsektorer, t.ex. luftfart och sjöfart, är dock starkt beroende av bränslen med hög energitäthet. Vid sidan av initiativen för hållbara alternativa bränslen för dessa sektorer, ReFuelEU, luftfart och FuelEU, sjöfart, kommer kommissionen att föreslå en uppdaterad metod för att, i enlighet med deras resultat när det gäller växthusgaser, främja användningen av förnybara och koldioxidsnåla bränslen inom transportsektorn i enlighet med direktivet om förnybar energi.

Den fortsatta utvecklingen av förnybar energi skulle dessutom stödjas av en heltäckande terminologi för alla förnybara och koldioxidsnåla bränslen och ett europeiskt system för certifiering av sådana bränslen, som i synnerhet baseras på minskade växthusgasutsläpp under hela livscykeln och hållbarhetskriterier, och befintliga bestämmelser i exempelvis direktivet om förnybar energi. En storskalig utbyggnad av förnybar energi kräver också nödvändig infrastruktur. Det behövs en helhetssyn på storskalig och lokal infrastrukturplanering för att skydda och förbättra motståndskraften hos kritisk infrastruktur som kommer att vägleda den kommande översynen av förordningarna om transeuropeiska energinät respektive transportnät samt av direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen. Moderna lågtemperaturfjärrvärmesystem bör främjas, eftersom de kan koppla samman lokal efterfrågan med förnybara energikällor och avfallsenergikällor, liksom det bredare el- och gasnätet, för att optimera utbud och efterfrågan mellan olika energibärare.

Politik för energieffektivitet

EU har en omfattande ram för ett brett spektrum av energieffektivitetsåtgärder inom olika sektorer²⁵. En strikt tillämpning av den befintliga lagstiftningen om energieffektivitet är nödvändig men räcker inte till för att det höjda klimatmålet ska uppnås. Konsekvensbedömningen visar att förbättringarna av energieffektiviteten kommer att

²⁵ Energieffektivitetsdirektivet från 2012 tillsammans med direktivet om byggnaders energiprestanda, ekodesigndirektivet och förordningarna om energimärkning respektive märkning av däck.

behöva intensifieras avsevärt för att nå en nivå på omkring 36 % när det gäller slutlig energianvändning²⁶.

För att uppnå ett ambitiösare energieffektivitetsmål och överbrygga det kollektiva ambitionsgapet mellan de nationella energieffektivitetsbidragen i de nationella energi- och klimatplanerna kommer det att krävas åtgärder på många olika fronter, främst genom de lagstiftningsinitiativ som redan aviserats för juni 2021 i den europeiska gröna given. I dessa initiativ kommer därför de exakta politiska handlingsalternativ som finns tillgängliga samt den exakta nivån på de nya målen att fastställas.

Den analys som åtföljer detta meddelande visar dock redan att de flesta besparingar skulle behöva göras med avseende på byggnader. Genom den kommande ”renoveringsvågen” kommer därför en rad åtgärder att lanseras för att öka omfattningen och takten på renoveringar i enskilda byggnader och områden, ställa om bränslen mot lösningar för förnybar uppvärmning, sprida de mest effektiva produkterna och apparaterna, införa smarta system och byggnadsrelaterad infrastruktur för laddning av elfordon och förbättra klimatskalet (isolering och fönster). Åtgärder kommer inte bara att vidtas för att förbättra efterlevnaden av direktivet om byggnaders energiprestanda, utan också för att identifiera eventuella behov av riktade översyner. Möjligheten att fastställa obligatoriska krav för byggnader med sämst prestanda och gradvis skärpa minimikraven för energiprestanda kommer också att övervägas som ett sätt att säkerställa en lämplig minimitakt för förbättring av byggnadsbeståndet.

Med utgångspunkt i den befintliga ramen och de långsiktiga renoveringsstrategierna kommer andra åtgärder att fastställas för att undanröja de största hindren för renovering av byggnader och stärka pullfaktorerna för snabbare och mer omfattande renoveringar. Renoveringsvågen kommer att ta itu med de faktorer som krävs för att uppnå och upprätthålla en högre renoveringstakt, inbegripet en förstärkning av lagstiftningen. Den kommer att tillhandahålla lämpliga finansiella instrument, till exempel för att underlätta riskminskning och stimulera mätning av faktiska energibesparingar, och andra underlättande åtgärder, t.ex. att främja utbildning i den kompetens som krävs. Vägledande milstolpar med mätbara framstegsindikatorer kommer att fastställas för 2030, 2040 och 2050.

Utöver byggsektorns bidrag kommer det att krävas ytterligare insatser för att uppnå ett ambitiösare energieffektivitetsmål.

De befintliga energieffektivitetskraven och produktstandarderna kommer att ses över under första halvåret 2021. Inom ramen för det lagstiftningsinitiativ för hållbara produkter som aviserats i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin²⁷ kommer dessutom möjligheten att utvidga ekodesignstrategin till andra produktkategorier att undersökas.

Den högre ambitionsnivån innebär också att energieffektiviteten måste främjas bättre där detta är kostnadseffektivt inom alla områden av energisystemet som helhet samt inom alla relevanta sektorer där verksamheten påverkar efterfrågan på energi, såsom transportsektorn och jordbrukssektorn. Kommissionen kommer att lägga fram särskilda riktlinjer för detta under första kvartalet 2021. Mot bakgrund av att informations- och

²⁶ I konsekvensbedömningen konstateras ett intervall på 35,5 %–36,7 % beroende på den övergripande utformningen av de politiska åtgärder som ligger till grund för det nya målet för 2030. Detta skulle motsvara ett intervall på 39,2 %–40,6 % i fråga om primärenergianvändning.

²⁷ COM(2020) 98 final.

kommunikationstekniksektorn (IKT) svarar för 5–9 % av elkonsumtionen och över 2 % av växthusgasutsläppen i världen tillkännagavs ett åtagande i EU:s digitala strategi²⁸ om att göra datacentralerna klimatneutrala före 2030, och åtgärder för detta kommer att sättas in 2021–2022.

Fordonsnormer för koldioxidutsläpp i samband med vägtransporter

På området vägtransporter har fordonsnormer för koldioxidutsläpp visat sig vara ett effektivt politiskt verktyg. Vid sidan av tillämpning av utsläppshandel på vägtransport på bränsleleverantörsnivå och vägavgifter i enlighet med den pågående översynen av Eurovinjettdirektivet är det endast stränga normer för koldioxidutsläpp som kan säkerställa utbudet på moderna och innovativa rena fordon, däribland fordon med kraftigt minskad bränsleförbrukning och med drivsystem, t.ex. batteri- eller bränslecellsdrivna elfordon helt utan avgasutsläpp. I juni 2021 kommer kommissionen därför att se över och skärpa normerna för koldioxidutsläpp för personbilar och lätta lastbilar för 2030.

Detta arbete måste blicka bortom 2030. I konsekvensbedömningen anges att för att nå det övergripande klimatneutralitetsmålet 2050 måste nästan alla bilar på vägarna vara nollutsläppsfordon vid den tidpunkten. Omställningen måste åtföljas av en lämplig utbyggnad av infrastrukturen för laddning och tankning av fordonen. Den kommande översynen av direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen är ett viktigt initiativ i detta hänseende. Utvecklingen och provningen av ny fordonsteknik har långa ledtider och bilarna rullar på vägarna mellan 10 och 15 år. Kommissionen kommer också under de närmaste månaderna att bedöma vad som i praktiken krävs för att denna sektor ska kunna bidra till att klimatneutralitet uppnås senast 2050 och vid vilken tidpunkt förbränningsmotorer för bilar inte längre bör släppas ut på marknaden.

Integrering av klimatåtgärder i all politik

Politiska EU-åtgärder har införts på många andra områden, eller håller på att omorienteras, för att bidra till den europeiska gröna givens princip att ”inte vålla skada” och till omställningen till klimatneutralitet. Integreringen av klimatpolitiska mål i annan EU-politik är en nyckelfaktor som möjliggör en inkluderande omvandling utifrån en rättvis omställning.

Investeringsplanen för ett hållbart Europa syftar till att främja hållbara investeringar. Dess fond för en rättvis omställning (den första pelaren i mekanismen för en rättvis omställning) är inriktad på att påskynda omställningen i kol-, torv-, oljeskiffer- och koldioxidintensiva regioner. InvestEU-programmet är inriktat på att locka privata investeringar, och det har föreslagits att minst 30 % av dess totala finansieringsram ska användas för att direkt bidra till uppnåendet av klimatmålen. Moderniseringsfonden kommer att stödja omställningen av energisystemet i medlemsstater med lägre inkomster. Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden kommer att stödja kompletterande investeringar i energieffektivitet, förnybar energi, innovation och forskning. Europeiska socialfonden+ kommer att ge omfattande stöd till kompetenshöjning och omskolning av arbetstagare. Dessutom kommer kommissionen i maj 2021 att lägga fram en handlingsplan för genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som främjar rättvisa övergångar, tillgång till utbildning och grundläggande tjänster, däribland energi, rörlighet och bostäder för alla. I kommissionens långsiktiga vision för landsbygdsområden som lanseras nästa år kommer särskild

²⁸ COM(2020) 67 final.

uppmärksamhet att ägnas åt främjande av hållbarhet för invånare i avlägsna landsbygdsområden.

För Horisont Europa, det nya ramprogrammet för forskning och innovation, med ett särskilt kluster för klimat, energi och mobilitet, kommer minst 35 % av dess medel att avsättas för uppnåendet av klimatmålen. Innovationsfonden kommer att stödja demonstration av banbrytande teknik i kommersiell skala inom energi- och industrisektorerna.

Den förnyade strategin för hållbar finansiering, med dess planerade initiativ av lagstiftnings- och icke-lagstiftningskaraktär, kommer att i högre grad styra privata investeringar mot en grön återhämtning och hållbar ekonomisk verksamhet. Bland andra initiativ kommer EU:s taxonomi för hållbar finansiering, EU:s standard för gröna obligationer och klimatreferensvärden att spela en avgörande roll när det gäller att styra investeringar närmare den reala ekonomins behov till förmån för planeten och samhället.

För att uppnå klimatneutralitet kommer en minskning med 90 % av de totala utsläppen från transporter fram till 2050, i jämförelse med 1990 års nivå, att vara ett huvudmål i den kommande strategin för hållbar och smart mobilitet, samtidigt som den tar sig an återhämtningen inom sektorn.

Industrin måste leda förändringen när Europa påbörjar sin omställning till klimatneutralitet och digitalt ledarskap, samtidigt som den utnyttjar den inre marknadens genomslag för att sätta standarder för hela världen. Både den europeiska industristrategin²⁹ och EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin pekar på ökad resurseffektivitet och den cirkulära ekonomin som oundgängliga vägar för en modernisering av EU:s industri som bidrar till minskade växthusgasutsläpp.

Säker försörjning av batterier i linje med den strategiska handlingsplanen för batterier inom ramen för den europeiska batterialliansen kommer att vara oundgängligt för att fasa ut fossila bränslen i EU:s energisystem genom att möjliggöra integrering av allt större mängder förnybar energi, och i vår transportsektor genom att främja övergången till elfordon.

I den kommande handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark kommer man att undersöka hur man ytterligare kan åtgärda föroreningar från stora industrianläggningar på ett sätt som är helt förenligt med klimat- och energipolitiken samt den cirkulära ekonomin. EU:s digitala strategi stöder digital teknik som kan bidra till att uppnå klimatneutralitet inom alla sektorer av EU:s ekonomi och syftar till att göra själva IKT-sektorn mer miljövänlig.

De strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken som medlemsstaterna ska utarbeta är en viktig möjlighet att styra mer resurser till att minska utsläppen inom jordbrukssektorn på ett hållbart sätt, samtidigt som sektorns ekonomiska och miljömässiga hållbarhet och motståndskraft stärks.

Att utarbeta en mer ambitiös EU-strategi för anpassning till klimatförändringarna är av avgörande betydelse för alla sektorer, eftersom klimatförändringarna kommer, trots insatserna för att begränsa dem, att fortsätta att öka trycket på Europas ekonomiska och sociala struktur.

²⁹ COM(2020) 102 final.

Både begränsningen och anpassningen kommer i sin tur att gynnas av EU:s rymdprogram, såsom Copernicus, med ständigt förbättrad övervakningskapacitet.

På det hela taget kommer den högre ambitionsnivån fram till 2030, omställningen till klimatneutralitet och återhämtningen från covid-19-krisen att vara både en utmanande uppgift och en möjlighet att bygga en bättre framtid för alla. Ett instrument för tekniskt stöd säkerställer att medlemsstaterna kan dra nytta av skräddarsydd expertis för att utarbeta hållbara och tillväxtfrämjande reformer.

Vid sidan av statlig politik och lagstiftning har medborgarna, samhällena och organisationerna en roll att spela. Regioner, städer och samhällen är viktiga centrum för omvälvande och hållbara lösningar som banar väg framåt genom rörelser såsom borgmästaravtalet. Kommissionen kommer därför att lansera den europeiska klimatpakten för att låta allmänheten komma till tals när det gäller att utforma klimatåtgärder, utbyta information, inleda gräsrotsverksamhet och visa på lösningar som kan inspirera andra.

Den internationella dimensionen

Som en avancerad ekonomi, med dokumenterade resultat när det gäller ett framgångsrikt genomförande av en ambitiös klimatpolitik, har EU möjlighet – och moralisk skyldighet – att påverka den globala utvecklingen i fråga om växthusgasutsläpp och öka resurseffektiviteten, både inom och utanför de internationella klimatförhandlingarna. Att höja EU:s ambitionsnivå från nuvarande nivå till 55 % inom de närmaste tio åren kommer att fördubbla ambitionen för EU:s nationellt fastställda bidrag och bana väg för de kommande FN-förhandlingarna om klimatförändringar 2021, och därmed stärka EU:s globala ledarställning.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att betrakta detta som EU:s nya bidrag till Parisavtalet. Det bör överlämnas till UNFCCC som EU:s uppdaterade nationellt fastställda bidrag före årets slut. Detta skulle ge ett tidigt uppsving åt FN:s förberedelser inför nästa möte mellan parterna i Parisavtalet i slutet av 2021 samt åt FN:s årtionde för åtgärder (Agenda 2030).

Genom att fastställa ett högre mål för 2030 och därigenom höja sin ambitionsnivå inom ramen för Parisavtalet skulle EU föregå med gott exempel för resten av världen när det gäller en effektiv hantering av klimatförändringarna, samtidigt som man eftersträvar en modern och konkurrenskraftig ekonomi och ett välmående, inkluderande och motståndskraftigt samhälle. Det skulle också ge impulser till nästa års multilaterala diskussioner inom ramen för G7 och G20, som kommer att ledas av Förenade kungariket respektive Italien. Genom sitt externa bistånd kommer EU att kunna stödja tredjeländer i deras ansträngningar att höja sina klimatambitioner.

EU bör fortsätta att föregå med gott exempel, men måste också använda sitt inflytande för att främja en global förändring när det gäller ekonomiska incitament till stöd för omställning till ett koldioxidsnålt samhälle, med beaktande av de föränderliga geopolitiska och geokonomeniska realiteterna. EU kommer att fortsätta att främja multilateralt regelbaserat samarbete och använda sin miljö-, klimat- och energidiplomati – och hela spektrumet av utrikespolitiska instrument för att höja ambitionsnivån för sina partner, särskilt de största och framtida utsläppsländerna, och påskynda den globala omställningen till klimatneutralitet. I praktiken innebär detta att man använder EU:s strategiska partnerskap, extern finansiering, handel och andra samarbetsplattformar, bland annat genom införande av internationella miljöstandarder och främjande av ren

teknik genom handel. Den privata sektorn bör spela en viktig roll och EU:s ledarskap kommer att vara avgörande när det gäller hållbar finansiering, särskilt genom EU:s taxonomi som ett verktyg för att hjälpa investerare i omställningen till en koldioxidsnål, motståndskraftig och resurseffektiv ekonomi, och genom den internationella plattformen för hållbar finansiering tillsammans med våra internationella partner. EU kommer att sträva efter ömsesidigt fördelaktiga allianser kring ny hållbar teknik, såsom förnybart väte, avancerad sol- och vindkraft, batterier och avskiljning av koldioxid, samt kring råvaror av avgörande betydelse för denna teknik, såsom sällsynta jordartsmetaller. EU:s ställning som världens största handelsblock erbjuder betydande möjligheter i detta avseende.

Samtidigt måste alla länder, särskilt G20-medlemmarna, för att effektivt begränsa de globala klimatförändringarna och uppnå FN:s mål för hållbar utveckling lägga fram mycket ambitiösare åtgärder för att förhindra katastrofala konsekvenser.

I avsaknad av jämförbara ökningar av ambitionsnivån från våra partner, när EU höjer sin klimatambition, kommer kommissionen att föreslå en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna för utvalda sektorer för att minska risken för koldioxidläckage, som ett alternativ till de åtgärder som för närvarande finns för att hantera samma risk. Kommissionen undersöker därför möjligheterna att inrätta en effektiv mekanism för koldioxidjustering vid gränserna som är förenlig med Världshandelsorganisationens regler.

5. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Att höja EU:s ambition att minska utsläppen av växthusgaser till 55 % fram till 2030 är genomförbart och gynnsamt för våra medborgares hälsa, välbefinnande och välstånd. Utan att underskatta utmaningen att mobilisera betydande ytterligare investeringar under det kommande årtiondet erbjuder detta en möjlighet till hållbar tillväxt och, i samband med återhämtningen från covid-19-krisen, en möjlighet till hållbara investeringar som kan sätta fart på EU:s ekonomi.

En högre ambitionsnivå för 2030 kommer att bidra till en väg framåt med stegvis minskande utsläpp och en mer balanserad ekonomisk och social omställning till klimatneutralitet under de kommande 30 åren. Den kommer därför att vara trovärdigare och försiktigare, och rättvisare i förhållande till kommande generationer.

Trycket på naturresurserna, den allmänna osäkerheten kring den globala utvecklingen och den tilltagande oron hos världens befolkning när det gäller klimatfrågorna kommer att öka trycket på alla regeringar att agera snabbt. Ambitiösa åtgärder kommer att ge EU och dess företag och industrier ett försprång på den internationella ekonomiska arenan och öka dess konkurrenskraft på de växande globala marknaderna för hållbar och miljövänlig teknik.

Lika viktigt är att en ökad ambitionsnivå kommer att ge mycket viktiga fördelar vid sidan av kampen mot klimatförändringarna, såsom minskade importkostnader för fossila bränslen, större energitrygghet, minskade luftföroreningar, bättre hälsa, förbättrad biologisk mångfald, minskat beroende av importerade råvaror och minskade risker i fråga om avfall. I kombination med en förstärkt politik för förnybar energi och energieffektivitet kommer den att minska hushållens och företagens energikostnader och, förutsatt att de sociala verkningarna beaktas, bidra till att minska energifattigdomen och att öka tillväxt och sysselsättning.

EU:s medborgare, företag och arbetsmarknadens parter behöver ökad säkerhet och förutsägbarhet på vägen mot klimatneutralitet. Kommissionen ändrar därför idag sitt förslag till den första europeiska klimatlagen³⁰ och lägger till ett mål för 2030 på minst 55 % nettominusningar av växthusgasutsläppen jämfört med 1990. Detta kommer att bli utgångspunkten för en jämn väg framåt med sikte på att EU ska bli klimatneutralt senast 2050. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att snabbt nå en överenskommelse om och anta förordningen om den europeiska klimatlagen.

Under de kommande nio månaderna kommer kommissionen att se över sin viktigaste klimat- och energilagstiftning. I detta meddelande anges redan de viktigaste alternativen för hur den kan ändras. Kommissionen är övertygad om att alla politiska instrument som är relevanta för utfasningen av fossila bränslen i vår ekonomi måste fungera samstämmigt för att våra mål ska uppnås. En förstärkt och utvidgad användning av utsläppshandel på EU-nivå, politik för energieffektivitet och förnybar energi, instrument till stöd för hållbar rörlighet och transport, cirkulär ekonomi, miljö-, jordbruks-, finans-, forsknings- och innovations- och industripolitik kommer alla att spela en viktig roll för att uppnå målen för den europeiska gröna given i allmänhet och ett höjt klimatmål för 2030 och klimatneutralitet senast 2050 i synnerhet.

Med utgångspunkt i en bred offentlig debatt och en samrådsprocess med Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén samt med de nationella parlamenten och alla medborgare och intressenter – bland annat genom den europeiska klimatpakten – kommer kommissionen att utarbeta de viktigaste nödvändiga lagstiftningsförslagen före juni 2021. Denna process bör bana väg för ett snabbt antagande och ge alla aktörer tillräckligt med ledtid för att infria den höjda klimat- och energiambitionen fram till 2030.

³⁰ COM(2020) 80 final.