



Bruxelles, den 24.10.2012
COM(2012) 626 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

FREMSKRIDT MOD KYOTO-MÅLENE

(i medfør af artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyoto-protokollen)
{SWD(2012) 353 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Resumé.....	3
2.	Den faktiske udvikling 1990-2010.....	6
2.1.	Tendensen for drivhusgasemissioner i medlemsstaterne	6
2.2.	Emissionsintensiteter for drivhusgasser og emissioner pr. indbygger i 2010.....	7
2.3.	Drivhusgasemissioner i 2010 i forhold til 2009.....	9
2.4.	Emissionstendenserne i de vigtigste sektorer.....	9
3.	Forventede fremskridt mod Kyoto-målet.....	10
3.1.	Fremskrivninger af drivhusgasemissionerne.....	10
3.1.1.	EU27	10
3.1.2.	EU15	10
3.1.3.	EU12	11
3.2.	Status for gennemførelsen af EU's klimaændringspolitik.....	12
3.3.	Gennemførelse af EU's emissionshandelssystem	16
3.3.1.	Anden handelsperiode (2008-2012).....	16
3.3.2.	Driftsselskabernes anvendelse af JI og CDM	16
3.4.	Regeringernes forventede brug af Kyoto-mekanismerne	16
3.5.	Forventet brug af kulstofdræn.....	17
4.	Opfyldelse af 2020-målet.....	17
4.1.	Reduktionsmål for drivhusgasemissionerne i EU frem til 2020	17
4.2.	Politikker, der bidrager til opfyldelse af målene.....	18
4.3.	Forventet afstand til målene	18
5.	Tilpasning til klimaændringerne	20
6.	Situationen i kandidatlandene	20

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

FREMSKRIDT MOD KYOTO-MÅLENE

(i medfør af artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyoto-protokollen)

1. RESUMÉ

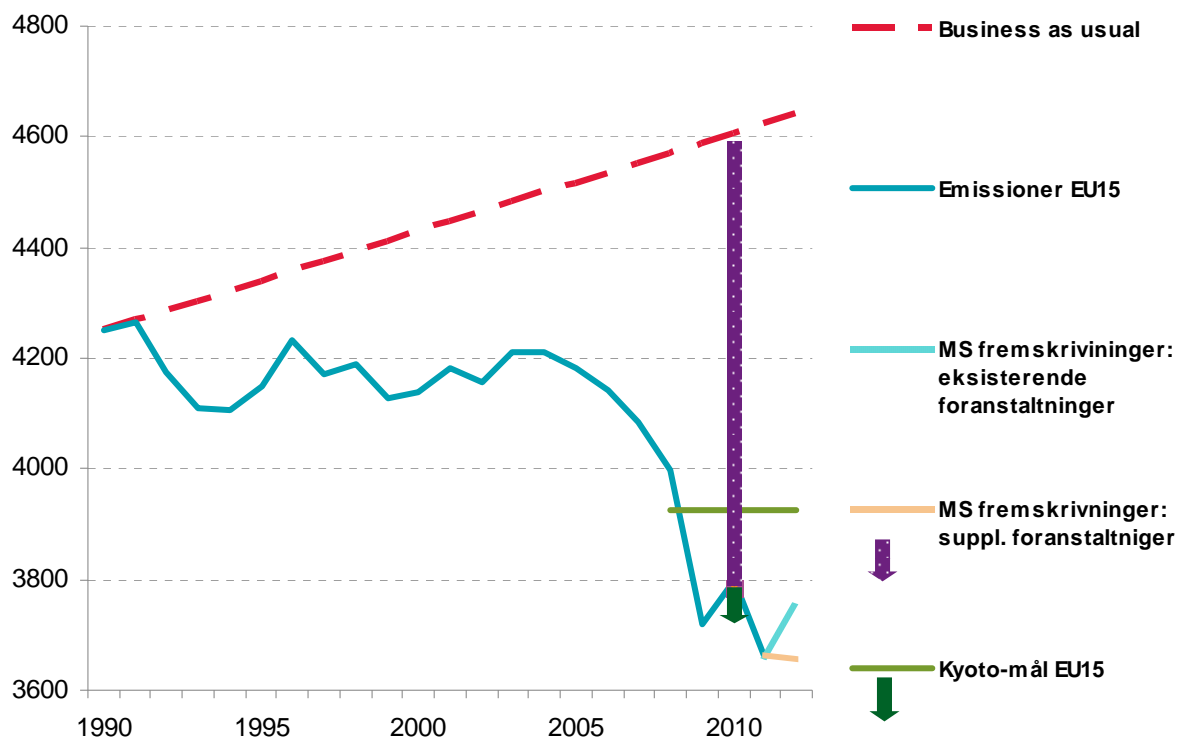
På rette spor mod Kyoto-målet for 2008-2012

I 2010¹ var de samlede drivhusgasemissioner i EU27, når der ikke medregnes arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, 15 % lavere end 1990-niveauerne. Emissionerne steg med 2,4 % i forhold til 2009. Det kompenserer delvist for det betydelige fald i drivhusgasemissioner i 2009 på grund af den økonomiske recession (-7,3 %). Hvis man ser bort fra det usædvanlige fald i 2009, fortsætter drivhusgasemissionerne den overordnede faldende tendens, der er iagttaget siden 2004.

Derudover faldt drivhusgasemissionerne i EU15 og EU27 ifølge de foreløbige oplysninger for 2011² med henholdsvis 3,6 % og 2,5 % i 2011 i forhold til 2010. På grundlag af disse overslag ligger emissionerne i EU15 14 % under niveauet i basisåret. EU27's emissioner i 2011 ligger ca. 18 % under 1990-niveauet. Ændringen i BNP i 1990-2011 var på 43 % for EU15 og på 48 % for EU27 og på ca. 1,5 % mellem 2010 og 2011. Samtidig med en betydelig økonomisk vækst er emissionerne i både EU27 og EU15 faldet, hvilket viser, at der er sket en støt fremgang i afkoblingen af den økonomiske vækst fra drivhusgasemissioner siden 1990.

EU15 har i henhold til Kyoto-protokollen forpligtet sig til senest i perioden 2008-2012 at reducere sine drivhusgasemissioner med 8 % i forhold til niveauet i basisåret. Ifølge de seneste foreliggende data for 2010³ lå de samlede drivhusgasemissioner i EU15 11 % lavere end emissionerne i basisåret, når der ikke medregnes arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug. Alt i alt **tyder fremskrivningerne³ af de samlede drivhusgasemissioner, som vist i figur 1, på, at EU15 er på rette spor mod Kyoto-målet.** Overslaget viser, at målet højst sandsynligt vil blive overgået.

Figur 1: Faktiske og fremskrevne emissioner for EU15 (mio. tons CO₂-ækvivalenter)



Note: Pilene er baseret på 2008-2012-gennemsnittet og svarer derfor ikke nøjagtigt til 2010-værdierne for de fremskrevne emissioner. **Kilde:** Europa-Kommissionen, Miljøagenturet

Ifølge fremskrivninger af drivhusgasemissioner indgivet i 2011 og opdateret i 2012 er seks medlemsstater (Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Sverige og Det Forenede Kongerige) på vej til at nå deres individuelle reduktionsmål for drivhusgasemissioner på nationalt plan (se figur 5). Hvis man tager den planlagte brug af de fleksible Kyoto-mekanismer, anvendelsen af ubrugte kvoter fra reserven for nytillkomne under EU's emissionshandelsordning og kulstofdræn samt supplerende politiske foranstaltninger i betragtning, er det kun én medlemsstat (Italien), der ikke er på vej til at nå sine mål.

I de fleste af de tolv medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 og derefter, forventes en svag stigning i emissionerne mellem 2009 og 2012. Ni af dem, der har et Kyoto-mål, forventes dog at nå eller overgå deres mål ved kun at anvende allerede eksisterende politikker og foranstaltninger. Det forventes, at Slovenien vil nå sit mål, hvis alle eksisterende og planlagte foranstaltninger, herunder køb af Kyoto-tilgodehavender, giver de forventede resultater.

Nye foranstaltninger, der kræves for at nå de ambitiøse Europa 2020-mål

Klima- og energipakken⁴, der blev vedtaget i 2009, udgør en integreret og ambitiøs pakke med politikker og foranstaltninger til at bekæmpe klimaændringer frem til 2020 og fremefter. Den er et af de fem overordnede mål i Europa 2020-strategien for beskæftigelse og økonomisk vækst. Fra 2013 til 2020 skal den samlede EU-indsats for at reducere drivhusgasemissionerne med 20 %⁵ i forhold til 1990 fordeles mellem de sektorer, der er omfattet af EU's emissionshandelssystem, og de øvrige sektorer. Oplysningerne om drivhusgasemissioner i foregående afsnit henviser til den første forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen og kan ikke direkte bruges til at vurdere fremskridtet med hensyn til EU's indenlandske forpligtelse inden 2020 som følge af den bredere sektordækning.

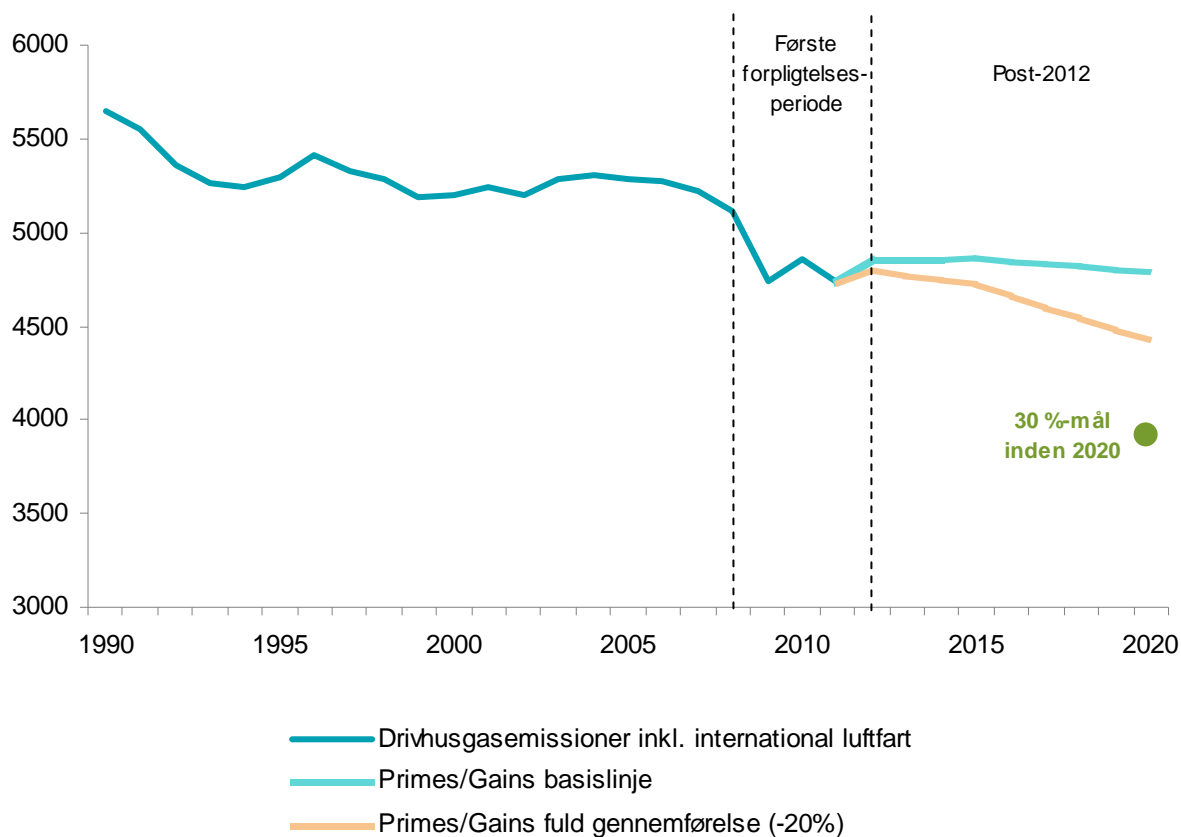
Forberedelserne til gennemførelse af reduktionsforpligtelsen inden 2020 er næsten afsluttet. Med hensyn til **EU's emissionshandelssystem** er der gjort betydelige fremskridt i forberedelserne til fase 3 (2013-2020) siden den seneste statusrapport i oktober 2011, herunder auktionsplatformen, et fælles EU-register og vedtagelsen af harmoniserede regler om overvågning, rapportering, akkreditering og verificering. Hvad angår **beslutningen om indsatsfordeling**, som regulerer drivhusgasemissionerne i de sektorer, der ikke er omfattet af EU's emissionshandelssystem, ved at fastsætte bindende årlige drivhusgasemissionsmål for hver enkelt medlemsstat, fortsætter arbejdet med gennemførelsesforanstaltninger, navnlig med hensyn til fastlæggelse af de absolutte værdier for medlemsstaternes mål og det overholdelsessystem, som vil blive indført med henblik på at overvåge medlemsstaternes indsats årligt og bistå dem med at træffe eventuelle nødvendige korrigerende foranstaltninger, hvis de ikke når deres mål.

Reduktionsmålet for drivhusgasemissionerne på 20 % indgår i Europa 2020-strategien for beskæftigelse og intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2010. Emissionsreduktionsmålet er ét af de fem overordnede mål. Som Kommissionen bemærkede i den årlige vækstundersøgelse for 2011, er de eksisterende og planlagte foranstaltninger endnu ikke tilstrækkelige til at nå de overordnede 2020-mål for modvirkning af klimaændringer. Mange medlemsstater må træffe supplerende foranstaltninger for at opfylde deres forpligtelser i henhold til afgørelsen om indsatsfordeling.

Figur 2 illustrerer den betydelige reduktionsindsats, der kræves, mellem "business as usual" i 2020 og EU's mål for 2020 (henholdsvis -20 % og -30 %). I 2011 var EU27's emissioner (inkl. emissioner fra international luftfart) 16 % under niveauet for 1990. "Business as usual" baseret på PRIME/GAINS-modellen omfatter de politikker, som er blevet gennemført i EU og på nationalt plan siden medio 2009, og emissionerne inden for anvendelsesområdet for klima- og energipakken. "Business as usual" ville føre til en nedbringelse af emissionerne på ca. 15 % mellem 1990 og 2020.

Ifølge de seneste fremskrivninger af drivhusgasemissioner, hvori gennemførelsen af klima- og energipakken er medregnet, vil EU samlet set nå sine 2020-målsætninger (se figur 6 for yderligere oplysninger). Dog kan kun 13 medlemsstater forventes at nå deres 2020-forpligtelser ved udelukkende at anvende allerede eksisterende politikker, og yderligere otte medlemsstater ventes at nå deres mål, når deres supplerende foranstaltninger og politikker får de forventede virkninger. De resterende seks medlemsstater skal udforme supplerende politikker for at kunne nå deres målsætninger og/eller gøre brug af den fleksibilitet, som følger af klima- og energipakken.

Figur 2: Faktiske og fremskrevne emissioner for EU27 (mio. tons CO₂-ækvivalenter)



Note: PRIMES/GAINS-fremskrivninger³ er anvendt til at fremskrive ændringer i emissioner i perioden 2010-2020

Kilde: Europa-Kommissionen, Miljøagenturet

2. DEN FAKTISKE UDVIKLING 1990-2010

2.1. Tendensen for drivhusgasemissioner i medlemsstaterne

Den overordnede tendens for drivhusgasemissioner i EU er domineret af de to største emissionslande Tyskland og Det Forenede Kongerige, som tegner sig for ca. en tredjedel af de samlede drivhusgasemissioner i EU27. Disse to medlemsstater har opnået en samlet reduktion af drivhusgasemissionerne på 483 mio. tons CO₂-ækvivalenter sammenlignet med 1990. Hovedårsagerne til den gunstige tendens i Tyskland er effektivitetsforbedringer i den tyske kraftvarmeproduktion og den økonomiske modernisering i de fem nye delstater efter Tysklands genforening. Reduktionen i drivhusgasemissionerne i Det Forenede Kongerige er primært et resultat af energimarkedernes liberalisering og den efterfølgende overgang fra olie og kul til naturgas i elproduktionen og N₂O-emissionsreduktionsforanstaltninger i fremstillingen af adipinsyre.

Frankrig og Italien var henholdsvis det tredje- og fjerdestørste emissionsland i 2010 og tegnede sig for henholdsvis 11,1 % og 10,6 % af de samlede emissioner for EU27. Frankrigs emissioner lå 6,6 % under 1990-niveauet i 2010. Frankrig har reduceret N₂O-emissionerne fra adipinsyrefremstillingen betydeligt, men derimod er CO₂-emissionerne fra transportsektoren og HFC-emissioner fra forbrug af halogenerede kulbrinter steget væsentligt i perioden 1990-2010. Italiens drivhusgasemissioner lå i 2010 ca. 3,5 % under 1990-niveauet.

Emissionerne er steget siden 1990 primært på grund af vejtransport, el- og varmeproduktion og olieraffinering, men landets samlede drivhusgasemissioner er faldet betydeligt siden 2008 (7,2 %).

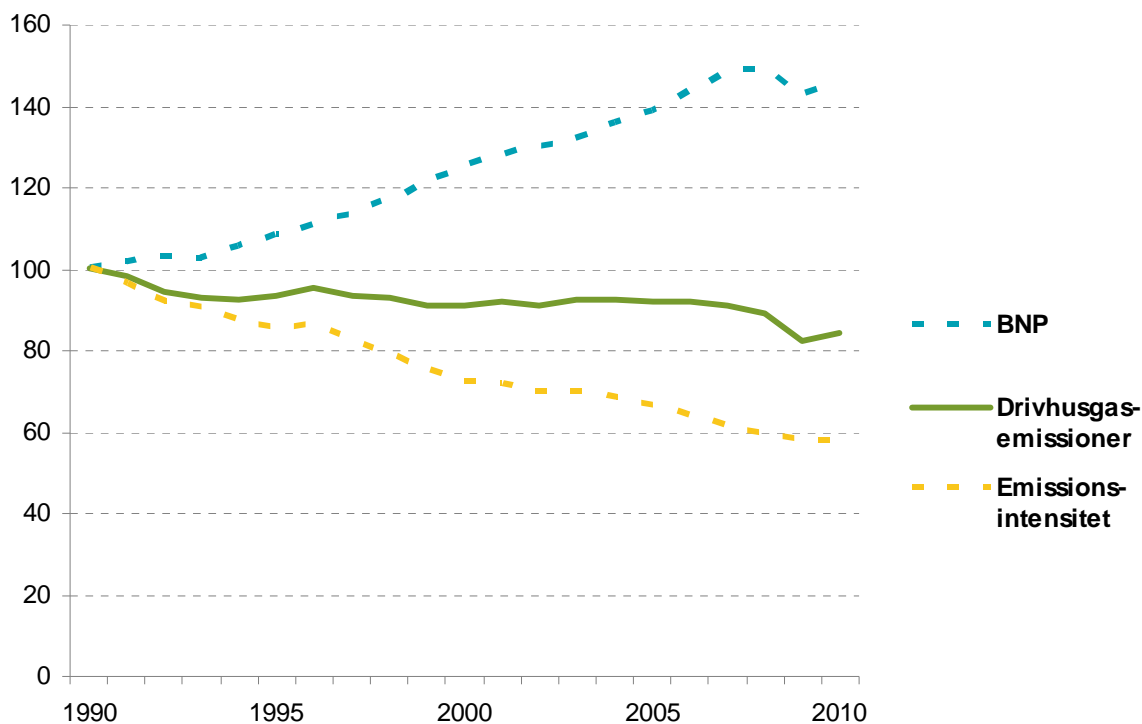
Polen og Spanien er henholdsvis femte- og sjette største emissionsland i EU27, idet de tegnede sig for henholdsvis 8,5 % og 7,5 % af de samlede drivhusgasemissioner for EU27 i 2010. Polen reducerede sine drivhusgasemissioner med 12,4 % i perioden 1990-2010 og med 28,9 % i forhold til basisåret, som for Polens vedkommende er 1988. De vigtigste faktorer, som har bidraget til reduktionen af Polens og mange andre nye medlemsstaters emissioner, er nedgangen i energiintensiv sværindustri og den generelle modernisering af økonomien i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne. En markant undtagelse er transportsektoren (navnlig vejtransport), hvor emissionerne er steget. Spaniens emissioner steg med 25,8 % i perioden 1990-2010 og med 22,8 % i forhold til basisåret. Denne stigning skyldes hovedsageligt højere emissioner fra vejtransport, el- og varmeproduktion og fremstillingsindustrierne.

I 2010 var drivhusgasemissionerne i seks af medlemsstaterne højere end niveauerne i basisåret (oftest 1990), mens det modsatte gjorde sig gældende i de resterende 19 medlemsstater. Den procentuelle ændring i drivhusgasemissionerne fra basisåret til 2010 ligger mellem -56 % (Rumænien) og +23 % (Spanien). Cypern og Malta har ingen emissionsreduktionsforpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen. I disse to medlemsstater var emissionerne i 2010 højere end 1990-niveauet.

2.2. Emissionsintensiteter for drivhusgasser og emissioner pr. indbygger i 2010

Emissionerne i både EU27 og EU15 er faldet, samtidig med at der er sket en betydelig økonomisk vækst. Figur 3 viser, at afkoblingen af den økonomiske vækst fra drivhusgasemissioner er steget støt siden 1990.

Figur 3: Udvikling i BNP, drivhusgasemissioner og emissionsintensitet (dvs. forholdet mellem drivhusgasemissioner og BNP) - Index (1990 = 100)



Kilde: Miljøagenturet, GD ECFIN (Ameco-databasen), Eurostat

I perioden 1990-2010 steg BNP i EU27 med 46 %, mens drivhusgasemissionerne faldt med 15 %, og i EU15 steg BNP med 41 %, mens emissionerne faldt med 11 %. Mellem 2009 og 2010 steg BNP med 2 % og emissionerne med 2,4 %. Derfor er emissionsintensiteten også steget. Det skal dog bemærkes, at emissionsintensiteten var bedre i 2010 end i 2008.

Drivhusgasemissionsintensiteten faldt i alle medlemsstaterne mellem 1990 og 2010. De største fald skete i Estland (-75 %), Slovakiet (-72 %), Rumænien (-63 %), Litauen (-62 %) og Bulgarien (-62 %). De mindste ændringer fandt sted i Portugal (-18 %), Cypern (-18 %), Italien (-21 %), Spanien (-22 %) og Malta (-23 %).

I 2010 lå **emissionerne pr. indbygger** i EU27 på omkring 9,4 t CO₂-ækvivalent. Emissionerne pr. indbygger faldt med 2,4 t CO₂-ækvivalent svarende til et fald på 21 % i forhold til 1990. I 2010 er der dog stadig i de forskellige medlemsstater meget stor forskel på drivhusgasemissionerne pr. indbygger, som ligger mellem 5,4 (Letland) og 24,1 (Luxembourg) t CO₂-ækvivalent pr. indbygger. De hænger i høj grad sammen med energiintensiteten og energimikset i hvert land. Tendensen for emissioner pr. indbygger er også meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Siden 1990 er de største fald i emissioner pr. indbygger sket i medlemsstaterne i Central- og Østeuropa, Luxembourg, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Danmark, Sverige, Frankrig og Belgien. I seks medlemsstater er emissionerne pr. indbygger steget siden 1990. Emissionerne pr. indbygger i disse medlemsstater er dog lavere end gennemsnittet i EU, med undtagelse af Grækenland og Cypern (se også figur 2 i arbejdsdokumentet).

2.3. Drivhusgasemissioner i 2010 i forhold til 2009

De europæiske drivhusgasemissioner steg i 2010 (+2,4 %) på grund af den genoptagede økonomiske vækst (drivhusgasemissionerne faldt drastisk i 2009 (-7,3 %) på grund af den økonomiske afmatning) og en vinter, der var koldere end normalt.

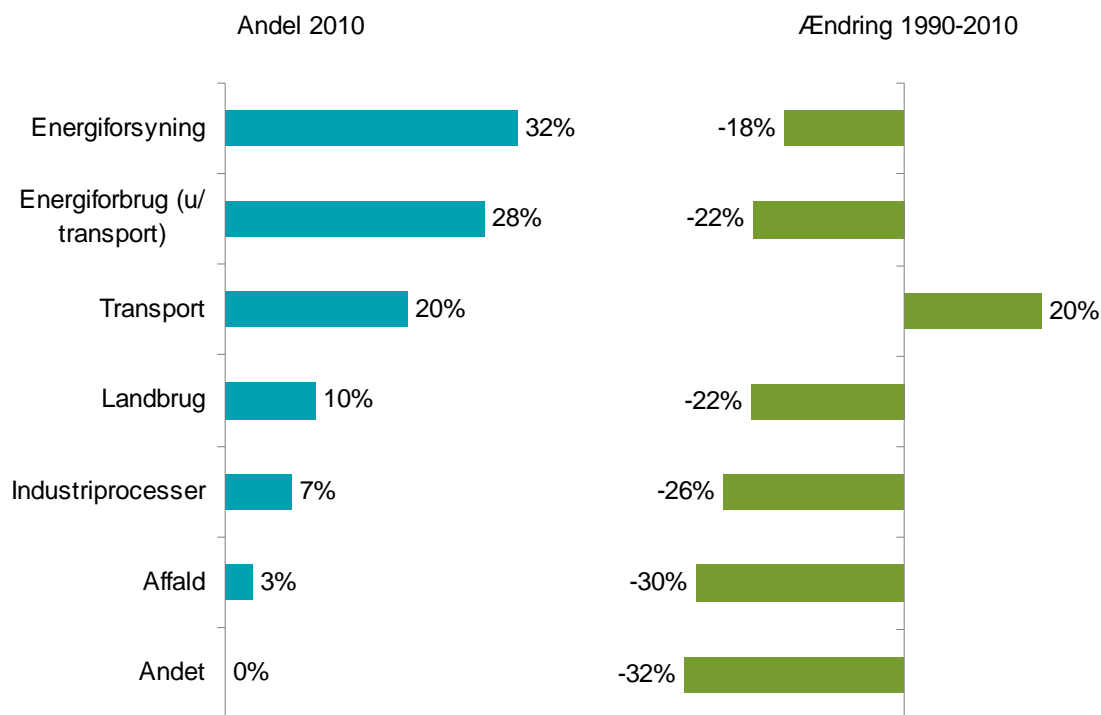
I den industrielle sektor tegnede fremstillings- og anlægsindustrien (herunder emissioner fra bearbejdning af jern og stål) samt den offentlige el- og varmeproduktion sig for de største stigninger. Den øgede industrielle aktivitet i 2010 oven på en stærk afmatning i 2009 synes at have medført en voldsom stigning i den endelige energiefterspørgsel og emissionerne i disse sektorer. Den sektor, der bidrog mest til højere emissioner i EU i 2010, var dog "bolig- og handelssektoren", som ikke er omfattet af EU's emissionshandelssystem. Hovedårsagen til emissionsstigningen på 43 mio. tons i den sektor var den kolde vinter i 2010, som fik efterspørgslen på varme til at stige, især i husholdningerne. Den fortsatte høje stigning i brugen af vedvarende energi og den forbedrede kulstofintensitet af de fossile brændsler, som understøttes af et øget forbrug af naturgas, har forhindret stigningen i drivhusgasemissioner i at være større.

Ca. 56 % af stigningen i EU's drivhusgasemissioner skyldtes Tyskland (+3 %), Polen (+5 %) og Det Forenede Kongerige (+3 %). Væksten i emissioner var højest i Estland (+25 %), Finland (+13 %), Sverige (+11 %) og Letland (+10 %). I modsætning hertil fortsatte Spanien, Grækenland, Portugal, Rumænien, Cypern og Irland med at nedbringe deres drivhusgasemissioner i 2010. Stigningen i emissionerne i 2010 skyldes delvis det økonomiske opsving efter afmatningen i 2009 i mange europæiske lande, som også havde ført til en betydelig reduktion af emissionerne i 2008 og 2009 i alle medlemsstater. Den endelige energiefterspørgsel steg med 3,7 % i 2010 og overgik dermed stigningen i den økonomiske vækst (2,0 %).

2.4. Emissionstendenserne i de vigtigste sektorer

Figur 4 viser, at energiforsyning og -forbrug, inklusive transport, er de vigtigste sektorer, og de tegnede sig for 78 % af EU's samlede emissioner i 2010. Landbruget tegner sig for 10 % af de samlede drivhusgasemissioner, industriprocesser for 9 % og affald for 3 %. Faldet siden 1990 i emissioner fra energi, landbrug, industriprocesser og affald er til dels blevet modvirket af de væsentlige stigninger i transportsektoren (se også arbejdsdokumentet for yderligere oplysninger). De samlede transportemissioner har dog også været faldende siden 2007.

Figur 4: Ændring i EU27 drivhusgasemissioner pr. sektor og sektorernes andel af de samlede drivhusgasemissioner



Kilde: Nationale opgørelser 2012

3. FORVENTEDE FREMSKRIDT MOD KYOTO-MÅLET

3.1. Fremskrivninger af drivhusgasemissionerne

3.1.1. EU27

I Kyoto-forpligtelsesperioden forventes de samlede drivhusgasemissioner i EU27 at ligge ca. 18,2 % under niveauet i basisåret. Dette overslag er baseret på medlemsstaternes fremskrivninger³ og tager højde for de eksisterende politikker og foranstaltninger. Det forventede fald er endnu større, når virkningen af tilgodehavender via Kyoto-mekanismerne, kulstofdræn og supplerende foranstaltninger regnes med (der findes flere oplysninger i tabel 7a og 7b i arbejdsdokumentet).

3.1.2. EU15

De samlede fremskrivninger for alle sektorer viser, at de samlede drivhusgasemissioner i EU15 sandsynligvis vil ligge 11,3 % under niveauet i basisåret i Kyoto-forpligtelsesperioden. Hertil kan føjes følgende:

- 1) regeringernes brug af Kyoto-mekanismerne forventes at give en yderligere emissionsreduktion på 1,8 % og
- 2) den samlede CO₂-fjernelse via kulstofdræn i EU15 på grund af de aktiviteter, der nævnes i Kyoto-protokollens artikel 3, stk. 3 og 4, vil svare til en reduktion på 1,4 %.

Under disse forudsætninger forventes EU15 at reducere sine emissioner yderligere. Når handelen med kvoter og emissionsreduktionstilgodehavender under EU's

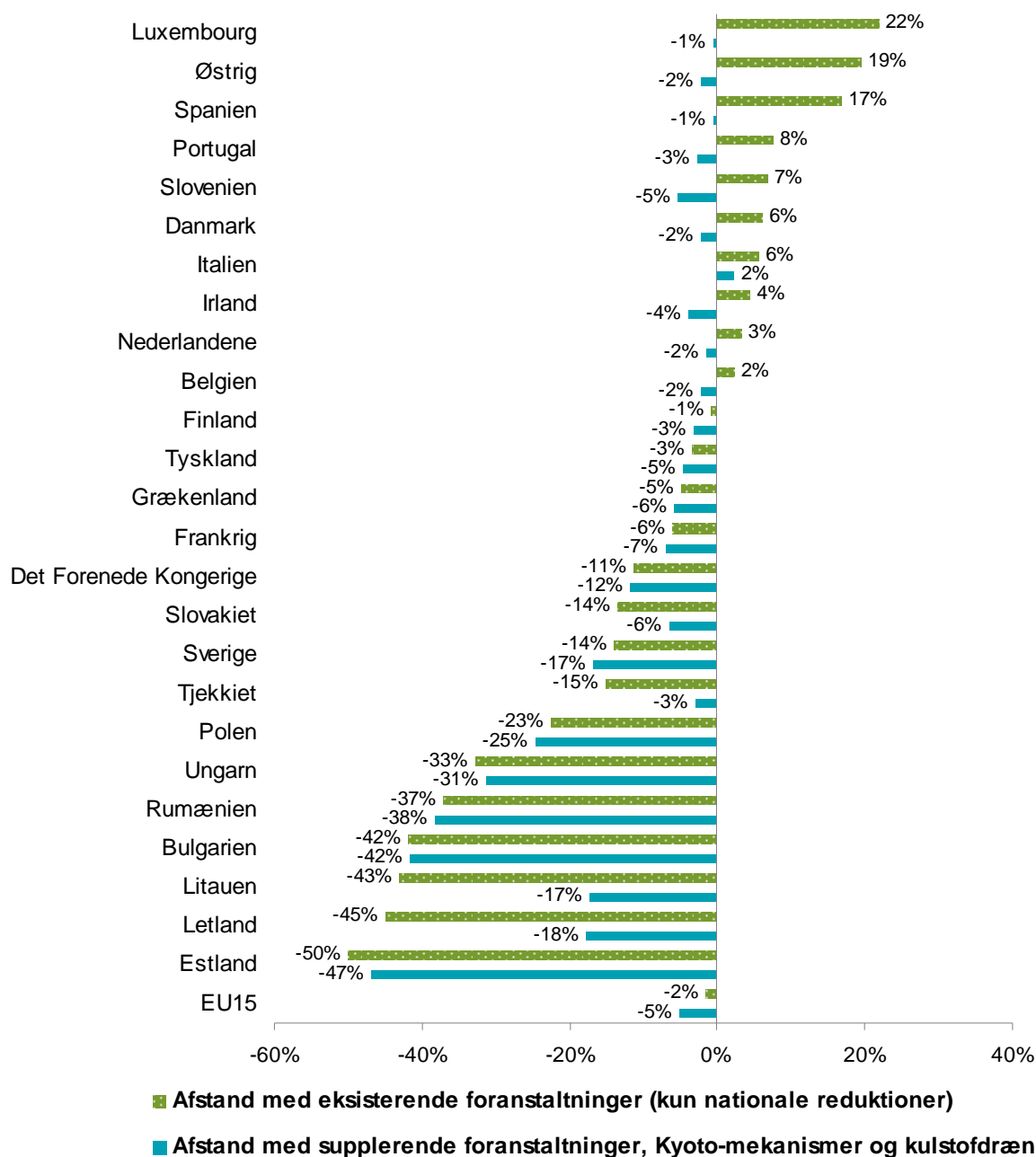
emissionshandelssystem også tages i betragtning, kan de fremskrevne nedbringelser af drivhusgasemissioner nå op på 12,6 % i Kyoto-forpligtelsesperioden i forhold til basisåret.

Figur 5 viser forskellen mellem de fremskrevne ikke-kvotebelagte emissioner og de respektive mål for de pågældende sektorer for hver enkelt medlemsstat. Denne analyse peger på, at de eksisterende politikker og foranstaltninger er tilstrækkelige til, at EU15 kan opfylde sin del af det samlede Kyoto-mål for ikke-kvotebelagte sektorer. Alle 15 medlemsstater skal dog leve op til deres respektive individuelle forpligtelser under den fælles opfyldesaftale under Kyoto-protokollen. I henhold til de forelagte oplysninger risikerer to medlemsstater ikke at opnå deres mål.

3.1.3. EU12

Med de eksisterende nationale politikker og foranstaltninger forventes de samlede emissioner fra de 12 medlemsstater, som er tiltrådt i EU siden 2004, at være meget tæt på emissionerne 2010 og ligge ca. 37,9 % under niveauet i basisåret i Kyoto-forpligtelsesperioden. Slovenien er den eneste EU12-medlemsstat, der har til hensigt at investere i Kyoto-mekanismer. Bulgarien, Tjekkiet, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien planlægger at inddrage kulstofdræn i regnskabet. Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Slovakiet har solgt eller har planer om at sælge en del af deres tildelte enheder.

Figur 5: Relativ afstand mellem fremskrivningerne af de ikke-kvotebelagte sektors drivhusgasemissioner i forpligtelsesperioden og de respektive 2008-2012-mål på grundlag af fremskrivninger af drivhusgasemissionerne samt brug af Kyoto-mekanismer og kulstofdræn. Negative og positive tal betyder henholdsvis overopfyldelse og underopfyldelse i forhold til emissionerne i basisåret.



Note: For Irland tages de ikke-anvendte ETS-kvoter fra reserven for nytillkomne i betragtning i den ikke-kvotebelagte sektor

Kilde: Miljøagenturet, Europa-Kommissionen

3.2. Status for gennemførelsen af EU's klimaændringspolitik

Det europæiske klimaændringsprogram (ECCP)

I forbindelse med en evaluering af EU27's politikker og foranstaltninger blev der udpeget **otte fælles og samordnede politikker og foranstaltninger, der forventes at give betydelige drivhusgasemissionsbesparelser i Unionen**. De største besparelser kan forventes af direktivet om EU's emissionshandelssystem (2003/87/EF) som ændret og direktivet om vedvarende energi (2009/28/EF), som fremmer el-produktion på grundlag af vedvarende energikilder. I transportsektoren er lovgivning vedrørende brændstofkvalitet og reduktion af CO₂ fra biler af stor betydning. Endvidere vil efterspørgslen efter energi blive reduceret som følge af gennemførelsen af direktiverne om bygningers energimæssige ydeevne, krav til miljøvenligt design, energibeskatning og fremme af kombineret kraftvarmeproduktion. Endelig vil brugen af Kyoto-protokollens fleksible mekanismer ifølge fremskrivningerne resultere i betydelige drivhusgasemissionsbesparelser.

Foruden disse otte nøglepolitikker og -foranstaltninger er der **udpeget yderligere fem fælles og samordnede politikker og foranstaltninger**, der ligeledes forventes at resultere i væsentlige besparelser på EU-plan. Disse fem politikker gennemføres ved direktivet om affaldsdeponering (99/31/EF), energieffektivitetskravene til nye varmtvandskedler, direktivet om mærkning af husholdningsapparater (2010/30/EU), direktivet om industrielle emissioner (2010/75/EU) og Motor Challenge-programmet, der tager sigte på at forbedre industrielle elmotorers energieffektivitet. I en rapport fra Kommissionen om anvendelsen, virkningerne og tilstrækkeligheden af forordning (EF) nr. 842/2006 konkluderes det, at forordningen allerede har sikret en vis reduktion i emissionerne af F-gasser i forhold til et scenarie uden forordningen⁴¹. Sammen med direktivet om mobile luftkonditioneringsanlæg (2006/40/EF) har forordningen potentiale til at sikre en betydelig reduktion i de forventede emissioner frem til 2020 og derefter.

De otte vigtigste politikker tegner sig for 92 % af de forventede samlede besparelser, der kan opnås ved hjælp af de fælles og samordnede politikker og foranstaltninger i EU27. Det understreger, hvor vigtige disse nøglepolitikker er for at hjælpe de enkelte medlemsstater med at indfri deres emissionsreduktionsforpligtelser.

Den seneste udvikling

Siden vedtagelsen af klima- og energipakken har arbejdet med at fastsætte gennemførelsesforanstaltninger været i gang. Før udgangen af 2012 skal omkring 20 nye retsakter og dokumenter være på plads for at sikre, at EU's reviderede emissionshandelssystem fungerer efter hensigten og for at bane vejen for gennemførelsen af nationale drivhusgasemissionsmål i de ikke-kvotebelagte sektorer.

Det ændrede direktiv om EU's emissionshandelssystem bestemmer, at aktiviteter under systemet samles i et fælles EU-register, samtidig med at dets sikkerhed forbedres. Dette nye register drives af Kommissionen og erstatter alle registre vedrørende EU's emissionshandelssystem, som tidligere blev drevet af medlemsstaterne. Forordningen om oprettelse af et EU-register blev vedtaget af Kommissionen i november 2011. Den fulde ikrafttrædelse af EU-registret, herunder overflyttelsen af mere end 30 000 ETS-konti fra de nationale registre, fandt sted i juni 2012.

Kommissionen har nu for anden gang ændret listen over sektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for CO₂-lækage, ved at tilføje mineraluld på listen. Kommissionen vurderer i øjeblikket, hvorvidt medlemsstaternes planer om at gennemføre Kommissionens afgørelse om gratistildeling af kvoter til industrien er i overensstemmelse med reglerne.

Fra 2012 fastsættes der et loft over luftfartsemissioner under emissionshandelssystemet, en ændring som i sig selv øger dækningen af emissioner med ca. 10 %. Der er blevet lagt betydeligt arbejde i gennemførelsen af denne ændring, herunder med hensyn til at overvåge og lette overholdelsen og om nødvendigt at forberede og koordinere tiltag i forbindelse med håndhævelse.

Auktioneringsforordningen gennemgås i øjeblikket, navnlig hvad angår tidsplanen for auktionerne med henblik på at sikre ordnede forhold på markedet og håndtere spørgsmålet om ubalancer mellem udbud og efterspørgsel, som skyldes overgangen til fase 3, og som er forværret af, at der har ophobet sig et overskud af kvoter på grund af den økonomiske krise. I den forbindelse har Kommissionen også fremsat forslag til en afgørelse med henblik på at afklare bestemmelserne i direktivet om emissionshandelssystemet om dens egne beføjelser til at tilpasse tidsplanen for auktionering af emissionskvoter under sådanne særlige omstændigheder.

Europa-Kommissionen har godkendt ansøgninger fra syv medlemsstater om midlertidig gratisdeling af kvoter til deres energisektorer efter 2012. Disse beslutninger blev truffet ved nøje anvendelse af bestemmelserne i direktivet, som under visse omstændigheder tillader tidsbegrænsede fritagelser, der gradvist afvikles, fra de overordnede regler for auktionering.

Arbejdet med at forbedre reglerne om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner fra driftsselskaber, der er omfattet af EU's emissionshandelssystem, samt kravene til verifikation af emissionsrapporter og akkreditering af og tilsyn med verifikatorer er i gang og har til formål at styrke harmoniseringen af de anvendte regler. Der blev vedtaget to nye forordninger i juni 2012, og de vil blive suppleret med vejledninger inden den tredje ETS-periode.

Udarbejdelsen af gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med beslutningen om indsatsfordeling er i gang og fokuserer i øjeblikket på at fastlægge de absolutte værdier for medlemsstaternes emissionsmål i 2013-2020, fastsætte regler for overførsler af de årlige emissionstildelinger mellem medlemsstaterne samt sikre gennemsigtigheden heraf. De tilsvarende retsakter forventes at blive vedtaget ved udgangen af 2012 eller i begyndelsen af 2013.

Endvidere er en revision af EU's tilsynsordning for drivhusgasser og forslaget om opgørelser over arealanvendelse, ændringer af arealanvendelse og skovbrug i øjeblikket til forhandling i Rådet og Europa-Parlamentet. Disse forslag er baseret på behovet for især at opfylde rapporteringskravene og kravene til regnskabsaflæggelse i klima- og energipakken, Europa 2020-strategien, nye krav stammende fra Durban-aftalerne samt de erfaringer, der er gjort indtil videre.

I juni 2012 nåede Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen til politisk enighed om energieffektivitetsdirektivet. Det vil bidrage til at nå Europas mål om 20 % større energieffektivitet i 2020.

Arbejdet med gennemførelsesbestemmelserne til forordning (EF) nr. 443/2009 vedrørende CO₂-emissioner fra biler og forordning (EU) nr. 510/2011 vedrørende CO₂-emissioner fra lette erhvervskøretøjer er i gang. Gennemførelsen af foranstaltningerne for biler er længere fremme end for lette erhvervskøretøjer, men sidstnævnte kommer i overensstemmelse med førstnævnte. Kommissionen har nu fremsat forslag om CO₂-mål for 2020 for biler og lette erhvervskøretøjer, og de er under behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

Vedrørende integrering af klimaindsatsen i EU's politikker har Kommissionen fremlagt et forslag til den næste flerårige finansielle ramme 2014-2020, der for første gang omfatter en målsætning om at bruge mindst 20 % af det samlede budget på klimaindsatsen. Særlig er der inden for samhørighedspolitikken fremlagt en særskilt tematisk målsætning for tilpasning af klimaindsatsen ud over temamålsætningen om lavere CO₂, og der foreslås en minimumstærskel på 20 % for de mest udviklede regioner og 6 % for de mindre udviklede regioner for tiltag, der øger energieffektiviteten. Der foreslås også nye grønne foranstaltninger under den reviderede fælles landbrugspolitik og fonden for udvikling af landdistrikterne, og 35 % af "Horizon 2020", EU's rammeprogram for forskning og innovation, bør være øremærket klimarelevant forskning og innovation. Som et nyt element vil der under LIFE-programmet være et særligt program for klimaindsatsen, som bliver på ca. 25 % af hele LIFE-programmet. Kommissionen sikrer, at fremskridtene hen imod målsætningen om at bruge 20 % på klimaindsatsen overvåges, og at der rapporteres herom.

Endelig blev der i begyndelsen af 2012 offentliggjort et arbejdsdokument (SWD(2012) 5 final), hvor virkningerne af yderligere nedbringelser af emissionerne fra 20 % til 30 % inden 2020 i hver medlemsstat vurderes.

Nyligt vedtagne retsakter

Gennemførelse af klima- og energipakken:

- 1) **Auktioner under EU's emissionshandelssystem - tidlige auktioner:** Kommissionens forordning (EU) nr. 1210/2011 om ændring af forordning (EU) nr. 1031/2010 for så vidt angår fastsættelse af den mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal auktioneres inden 2013.
- 2) **EU-register for emissionshandelssystemet:** Kommissionens forordning (EU) nr. 1193/2011 om oprettelse af et EU-register for handelsperioden, der starter den 1. januar 2013, og efterfølgende handelsperioder for EU's emissionshandelssystem.
- 3) **Harmoniserede tildelingsregler under EU's emissionshandelssystem:** Kommissionens afgørelse 2011/278/EU⁸ om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter.
- 4) **Regler for overvågning, rapportering, verifikation og akkreditering under EU's emissionshandelssystem:** Kommissionens forordning (EU) nr. 600/2012 af 21. juni 2012 om verifikation af rapporter om drivhusgasemissioner og rapporter om tonkilometer og akkreditering af verifikationer og Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner.
- 5) **Brug af internationale kreditter under EU's emissionshandelssystem:** Kommissionens forordning (EU) nr. 550/2011¹⁰ om fastsættelse af visse begrænsninger for anvendelsen af internationale kreditter fra projekter, der omfatter industrigasser.

Andet:

- 6) **Luffart og EU's emissionshandelssystem:** Kommissionens forordning (EU) nr. 394/201¹¹ om ændring af forordning (EF) nr. 748/2009 om en liste over luftfartøjsoperatører.
- 7) **CO₂ og biler:** Kommissionens forordning (EU) nr. 63/2011¹³ om gennemførelsesbestemmelser om dispensation fra de specifikke CO₂-emissionsmål.
- 8) **CO₂ og erhvervskøretøjer:** Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2012/99/EU om nærmere regler for opkrævning af afgifter for CO₂-emissionsoverskridelse for nye lette erhvervskøretøjer.

3.3. Gennemførelse af EU's emissionshandelssystem

2012 er det sidste år i anden handelsperiode af EU's emissionshandelssystem (2008-2012). I 2013 træder et væsentligt revideret system i kraft.

3.3.1. Anden handelsperiode (2008-2012)

Det gennemsnitlige kvoteloft for 2008-2012 for hele EU er på 2 081 mio. kvoter pr. år. I 2011 var mere end 12 000 kraftværker og fremstillingsvirksomheder omfattet af systemet. Den samlede mængde verificerede drivhusgasemissioner fra disse anlæg faldt til 1 904 mio. ton CO₂-ækvivalent i 2011, dvs. mere end 2 % under niveauet for 2010 og næsten 9 % under loftet. Dette skete på trods af økonomisk vækst i Europa.

Anlæggene havde en meget høj overholdelsesprocent. Kun mindre end 1 % af de anlæg, der deltager i EU's emissionshandelssystem, returnerede ikke kvoter svarende til deres udledning i 2011 inden fristen den 30. april 2012.

3.3.2. Driftsselskabernes anvendelse af JI og CDM

Som led i den anden række af nationale tildelingsplaner har hver medlemsstat fastsat en øvre grænse for, hvor stor en andel af de projektbaserede tilgodehavender (fælles gennemførelse (JI) og mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM)) driftsselskaberne må udnytte. Kvotebelagte anlæg i alle medlemsstater må i alt og i gennemsnit anvende højst 278 mio. godkendte emissionsreduktioner eller emissionsreduktionsenheder i anden handelsperiode, hvilket svarer til 13,4 % af loftet for EU som helhed for denne periode. I 2008-2011 anvendte driftsselskaberne 555 mio. godkendte emissionsreduktioner eller emissionsreduktionsenheder, som udgjorde 7 % af alle de returnerede kvoter med henblik på opfyldelse af målene. Fra 2013 og fremover vil reglerne for anvendelsen af tilgodehavender som følge af JI and CDM blive revideret i overensstemmelse med det reviderede emissionshandelsdirektiv¹⁶.

3.4. Regeringernes forventede brug af Kyoto-mekanismerne

Ti af EU15's medlemsstater samt Slovenien har besluttet at købe og anvende internationale kreditter fra Kyoto-mekanismerne for at nå deres Kyoto-mål. Disse EU15-medlemsstater vil tilsammen anskaffe op til 76 mio. t CO₂-ækvivalent pr. år med henblik på at opfylde målene i den første forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen. Dette bidrager med ca. 1,8 procentpoint til EU15's Kyoto-mål på -8 % (jf. tabel 12 i arbejdsdokumentet).

Disse ti medlemsstater har tilsammen besluttet at investere op til 3,0 mia. EUR i køb af enheder gennem JI, CDM eller emissionshandel. Østrig, Nederlandene, Spanien, Irland og

Belgien har afsat de største budgetter (henholdsvis 611 mio. EUR, 500 mio. EUR, 382 mio. EUR, 290 mio. EUR og 276 mio. EUR) til den femårige forpligtelsesperiode. I Slovenien er budgettet anslået til 80 mio. EUR. På grund af virkningerne af den aktuelle afmatning inden for drivhusgasemissioner vil medlemsstaterne muligvis ikke få behov for nær så mange internationale kreditter som oprindeligt forventet. Indtil videre synes denne hypotese at blive understøttet af, at mængden af internationale kreditter, som er overført til medlemsstaternes konti i registrene, kun beløber sig til omkring 32 mio. t CO₂-ækvivalent.

Hvad angår de emissioner, der er handlet af medlemsstaterne, er ca. 68 mio. t CO₂-ækvivalent i henhold til dataene i registrene blevet overført indtil videre, mens nogle mængder, der er indgået kontrakt om, eventuelt endnu ikke er leveret. Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen og Slovakiet har meddelt, at de agter at sælge flere tildelte enheder. Én medlemsstat (Det Forenede Kongerige) har vedtaget lovgivning om, at den vil sælge eventuelle overskydende tildelte enheder mellem Kyoto-målet og landets ensidige "kulstofbudget" efter den første forpligtelsesperiode.

3.5. Forventet brug af kulstofdræn

Foruden de politikker og foranstaltninger, der direkte er rettet mod forskellige kilder til drivhusgasemissioner, kan medlemsstaterne gøre brug af kulstofdræn. De hidtil indkomne oplysninger peger på, at den samlede nettodræn i forpligtelsesperioden som følge af nyplantning og genplantning af skov i henhold til artikel 3, stk. 3, i Kyoto-protokollen for EU15 vil blive på omkring 14,8 mio. t CO₂ pr. år. Desuden anslås det, at brugen af aktiviteter i henhold til artikel 3, stk. 4, vil bidrage med 30,6 mio. t CO₂ om året i forpligtelsesperioden i EU15. Hvis der også tages højde for bidragene fra EU12, er tallene for disse aktiviteter henholdsvis 25,8 og 38,4 mio. t CO₂ om året (der findes flere oplysninger i tabel 13 i arbejdsdokumentet).

Samlet set anslås det, at aktiviteterne i henhold til artikel 3, stk. 3 og 4, i EU15-medlemsstaterne vil reducere emissionerne med 57,9 mio. t CO₂ om året i forpligtelsesperioden. Dette svarer til mere end ét procentpoint af EU15's reduktionsforpligtelse på 8 % i den første forpligtelsesperiode i forhold til emissionerne i basisåret.

4. OPFYLDELSE AF 2020-MÅLET

4.1. Reduktionsmål for drivhusgasemissionerne i EU frem til 2020

I klima- og energipakken er der fastsat et reduktionsmål for drivhusgasemissionerne på 20 % for EU27 frem til 2020 i forhold til 1990, hvilket svarer til -14 % sammenlignet med 2005. Denne indsats fordeles mellem de sektorer, der er omfattet af EU's emissionshandelsordning, og de øvrige sektorer, som følger:

- a) en reduktion på 21 % frem til 2020 i forhold til 2005 af emissionerne fra de sektorer, der er omfattet af EU's emissionshandelsordning
- b) en reduktion på ca. 10 % frem til 2020 i forhold til 2005 for de sektorer, der ikke er omfattet af EU's emissionshandelsordning.

Disse reduktionsmål for drivhusgasemissionerne indgik i Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

4.2. Politikker, der bidrager til opfyldelse af målene

Emissionslofterne for perioden 2013-2020 er fastsat i beslutningen om indsatsfordeling og det reviderede emissionshandelsdirektiv. EU's emissionshandelssystem er en markedsbaseret mekanisme, som omfatter over 12 000 anlæg. I beslutningen om indsatsfordeling forpligtes medlemsstaterne til at begrænse deres drivhusgasemissioner i perioden 2013-2020 efter et lineært forløb med bindende årlige mål, hvilket vil sikre en gradvis udvikling hen imod aftalte 2020-mål. I beslutningen om indsatsfordeling reguleres drivhusgasemissionerne i alle sektorer undtagen anlæg og luftfart, der er omfattet af EU's emissionshandelssystem, arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug samt international søfart. I sektorerne i beslutningen om indsatsfordeling vil supplerende EU-dækkende politikker bidrage til, at medlemsstaterne når målene, f.eks. de bindende mål for vedvarende energi, energieffektivitetsforanstaltninger, præstationsnormerne for nye lette køretøjers emissioner, CCS-direktivet, forordningen om F-gasser og direktivet om brændstofkvalitet. Kommissionens og medlemsstaternes indsats for at fremme demonstration og anvendelse af innovative teknologier til at reducere drivhusgasemissionerne, som f.eks. under SET-planen og NER300, kan også spille en rolle her.

I henhold til beslutningen om indsatsfordeling vil medlemsstaterne være ansvarlige for at gennemføre disse EU-dækkende politikker og foranstaltninger i disse sektorer og om nødvendigt for at definere supplerende nationale politikker og foranstaltninger til at begrænse deres emissioner. Der vil blive indført et solidt rapporterings- og overholdelsessystem med henblik på at overvåge medlemsstaternes indsats og bistå dem med at træffe eventuelle nødvendige korrigerende foranstaltninger, hvis de ikke når deres mål.

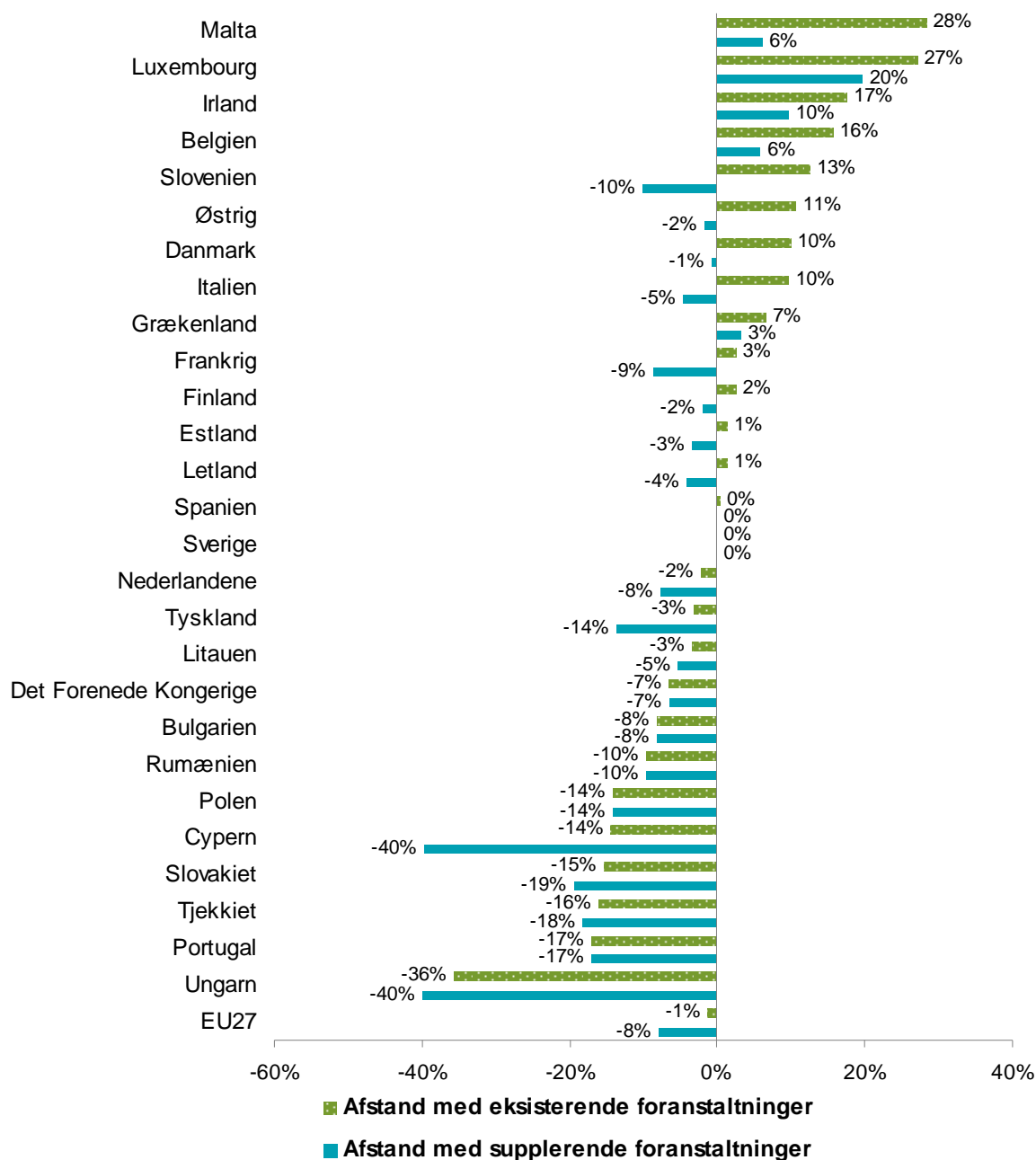
4.3. Forventet afstand til målene

Trods de positive tendenser hen imod en opfyldelse af Kyoto-protokolforpligtelserne, der fremgår af fremskrivningerne for 2008-2012, vil der være behov for en større indsats og supplerende politikker for at nå EU's 2020-mål. Den fleksibilitet, der følger af beslutningen om indsatsfordeling og det reviderede emissionshandelsdirektiv, f.eks. brugen af internationale kreditter, vil ligeledes bidrage til at nå målene. Figur 6 viser de første overslag over afstanden mellem fremskrivningerne af de ikke-kvotebelagte drivhusgasemissioner frem til 2020 og 2020-målene.

Ifølge disse foreløbige fremskrivninger vil der stadig være behov for en stor indsats fra de individuelle medlemsstater for at opfylde deres 2020-mål for de ikke-kvotebelagte sektorer. Kun 13 medlemsstater forventes at opfylde disse forpligtelser med de eksisterende politikker og foranstaltninger. Yderligere otte medlemsstater vil kunne opfylde deres mål med planlagte supplerende politikker og foranstaltninger. Seks medlemsstater vil sandsynligvis ikke opfylde deres forpligtelser selv med de supplerende foranstaltninger, der indtil videre er planlagt. Hvad angår EU27, viser overslagene imidlertid, at det overordnede ikke-kvotebelagte mål vil blive opfyldt. Denne vurdering tager endnu ikke højde for anvendelsen af fleksibiliteten i beslutningen om indsatsfordeling, såsom anvendelsen af internationale kreditter.

Med henblik på at bane vejen for, at 2020-målet nås uhindret, er det imidlertid af største betydning, at medlemsstaterne ikke blot sørger for rettidige emissionsreduktioner på grundlag af eksisterende politikker og foranstaltninger, men at de også fremskynder udarbejdelse og fuldstændig gennemførelse af deres supplerende politikker og foranstaltninger samt overvejer andre muligheder, herunder brug af internationale kreditter. Rådet offentliggjorde i juli 2012 mere dybtgående landespecifikke henstillinger som del i det europæiske semester.

Figur 6: Forventet afstand til 2020-målene for de ikke-kvotebelagte sektorer. Negative og positive tal betyder henholdsvis overopfyldelse og underopfyldelse i forhold til emissionerne i 2005.



Note: (1) De data, som danner grundlag for denne beregning, er baseret på medlemsstaternes fremskrivninger for ikke-kvotebelagte emissioner frem til 2020, som er blevet udfyldt og justeret, hvor det er nødvendigt³, samt anslåede ikke-kvotebelagte mål for medlemsstaterne frem til 2020 (kan stadig ændres). Flere medlemsstater (CZ, EE, FI, LT, NL, PL) har ikke fremlagt specifikke nationale fremskrivninger for ikke-kvotebelagte sektorer, så andelen af disse emissioner er baseret på overslag. (2) Vurderingen i denne figur skal betragtes som vejledende pga. forskellene i metode og antagelser. Nogle data, som f.eks. de græske og litauiske fremskrivninger, afviger betydeligt fra de fremskrivninger, er er indgivet til "EU energy trends to 2030 – update 2009" (offentliggjort af Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Energi, i samarbejde med GD for Klima og GD for Mobilitet og Transport, ISBN 978-92-79-16191-9).

Kilde: Miljøagenturet, Europa-Kommissionen

5. TILPASNING TIL KLIMAÆNDRINGERNE

Reduktion af emissionerne i de kommende årtier kan stadig forhindre omfattende og farlige klimaændringer. Selv om verden holder den årlige globale temperaturstigning på under 2 grader Celsius, vil de europæiske borgere og virksomheder imidlertid blive berørt af de skadelige virkninger af de uundgåelige klimaændringer og derfor være nødt til at tilpasse sig på en omkostningseffektiv måde.

Europa-Kommissionen vedtog **hvidbogen om tilpasning til klimaændringer i april 2009**, hvori den beskriver EU's politiske rammer for foranstaltninger til at forbedre Europas modstandsdygtighed over for klimaændringer. De 33 foranstaltninger, der er fremlagt i hvidbogen, er nu på sidste stadie i gennemførelsen (se tabel 15 i arbejdsdokumentet).

Climate-ADAPT, den europæiske klimatilpasningsplatform (<http://climate-adapt.eea.europa.eu/>) for informationsudveksling, blev lanceret i marts 2012 med stor succes. Antallet af visninger pr. dag nærmer sig 1 000. Climate-Adapt fremmer en bedre forståelse af situationen i forskning af tilpasning og tilpasningspolitikker, -projekter, -programmer og -rammer. Her offentliggøres casestudier i tilpasning og bedste praksis samt en kortlægning af nationale og internationale aktiviteter.

EU's tilpasningsstrategi er under udarbejdelse og forventes vedtaget i foråret 2013. Strategiens overordnede formål er at udpege tiltag på EU-niveau, der kan bidrage til at gøre EU klimaresistent for så lav en pris som muligt. Det betyder, at EU's beredskab og evne til at modstå virkningerne af klimaændringerne skal øges med særligt fokus på spørgsmål af grænseoverskridende art og på sektorer, der er stærkt integreret på EU-niveau gennem fælles politikker.

6. SITUATIONEN I KANDIDATLANDENE

Mellem 1990¹⁷ og 2010 faldt **Kroatiens** drivhusgasemissioner med 9 %, og i forhold til 2009 med 2 %. Ifølge fremskrivningerne af drivhusgasemissionerne i den femte nationale meddelelse forventes Kroatien imidlertid at få vanskeligt ved at nå sit Kyoto-mål med de eksisterende politikker og foranstaltninger.

Islands drivhusgasemissioner steg i perioden 1990-2010 med 30 % og var i 2010 3,4 % lavere end i 2009. Under hensyntagen til beslutning 14/CP.7 er Island ifølge fremskrivningerne af drivhusgasemissionerne i den femte nationale meddelelse på rette spor mod at opfylde sit Kyoto-mål.

Tyrkiets drivhusgasemissioner steg med 115 % i perioden 1990-2010 og med 8,7 % mellem 2009 og 2010. Tyrkiet er en bilag I-part, men landet har ikke noget mål for drivhusgasemissioner i den første forpligtelsesperiode i Kyoto-protokollen.

Der foreligger ikke en ajourført opgørelse over drivhusgasemissionerne i **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien**. Fra 1990 til 2005 faldt de samlede drivhusgasemissioner med omkring 19 %.

Der findes flere oplysninger om drivhusgasemissioner i EU-kandidatlandene i afsnit 2 i arbejdsdokumentet.