



En långsiktig klimatstrategi för EU

2018/19:FPM19

Miljö- och energidepartementet

2018-12-19

Dokumentbeteckning

COM (2018) 773

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Europeiska unionens råd, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken, En ren jord åt alla - En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi.

Sammanfattning

Parisavtalet uppmanar parterna att senast 2020 ta fram långsiktiga strategier för att minska utsläppen av växthusgaser. Den 28 november antog kommissionskollegiet meddelandet om en långsiktig klimatstrategi för EU. Kommissionen har tagit fram åtta olika scenarier för utsläppsminskningar varav två ska leda till netto-nollutsläpp år 2050.

Regeringen välkomnar meddelandet om en långsiktig klimatstrategi och att strategin beskriver hur en omställning av hela den europeiska ekonomin kan ske inom ramen för scenarier som är i linje med temperaturmålen i Parisavtalet. Att kommissionen förespråkar netto-nollutsläpp av växthusgaser i EU till 2050 är i linje med Sveriges position om att EU ska nå netto-nollutsläpp senast 2050, eller tidigare om vetenskapen visar att det krävs.

Regeringen delar kommissionens bedömning att en omställning till netto-nollutsläpp 2050 behövs av både ekonomiska och miljömässiga skäl.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP 21) i Paris i december 2015 enades världens länder om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal (Parisavtalet). Parisavtalet uppmanar parterna att senast 2020 ta

fram långsiktiga strategier för att minska utsläppen av växthusgaser. Europaparlamentet uppmanade kommissionen i en resolution från oktober 2017 att före partsmötet COP 24 i december 2018 utarbeta en strategi för nollutsläpp till mitten av århundradet. I oktober 2018 presenterade FN:s klimatpanel en specialrapport om vad som krävs för att kunna klara Parisavtalets mål om att den globala temperaturökningen inte ska överstiga 1,5 grader. FN:s klimatpanel bedömer att det kräver netto-nollutsläpp globalt av åtminstone koldioxid till 2050 för att det ska vara möjligt att nå ett sådant mål. FN:s klimatpanel bedömer också att det kommer att krävas massiva negativa utsläpp efter 2050 för att kunna klara 1,5-gradersmålet. Det finns andra bedömningar som menar att netto-nollutsläpp behöver nås tidigare än så och i enlighet med Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (2016/17:146) ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Europeiska rådet antog 2009 slutsatser om ett långsiktigt mål för EU som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 80–95 procent till 2050. En färdplan togs fram av kommissionen under 2011 där man räknade med att 80 procent av utsläppsminskningarna till 2050 skulle ske inom EU. I oktober 2014 antog Europeiska rådet slutsatser om att EU ska minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990. Under 2017 och 2018 har EU antagit den lagstiftning som behövs för att genomföra det målet. Enligt kommissionens beräkningar i meddelandet leder EU:s nuvarande lagstiftning till utsläppsminskningar med 60 procent till 2050. En del av lagstiftningen för genomförandet av EU:s energi- och klimatmål till 2030 är den s.k. styrningsförordningen (2016/0375/COD), som anger att kommissionen ska ta fram ett förslag till långsiktig klimatstrategi för EU senast den 1 april 2019. I slutsatser från mars 2018 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att senast det första kvartalet 2019 presentera ett förslag till en långsiktig klimatstrategi i enlighet med Parisavtalet. Mellan den 17 juli och den 9 oktober 2018 höll kommissionen en offentlig konsultation för samråd med medborgare och andra intressenter om strategin. Meddelandet om en långsiktig klimatstrategi antogs av kommissionskollegiet den 28 november 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande innehåller kraftfulla argument för en omställning av hela den europeiska ekonomin till netto-nollutsläpp 2050 och beskriver hur insatser behöver vidtas tidigt och i alla delar av samhället för att en sådan utveckling ska kunna bli verklighet.

Kommissionen har tagit fram åtta olika scenarier för utsläppsminskningar till 2050. Scenarierna bygger på omfattande modellering utifrån beslutad politik och vilka utsläpp den förmodas ge upphov till men med olika antaganden om framtida utveckling. De fem första scenarierna har tyngdpunkt på elektrifiering, vätgas, elektrobränslen, energieffektivisering respektive cirkulär ekonomi och når alla cirka 80 procents utsläppsmeningar, utan att

inkludera markanvändning och kolsänkan genom upptag av koldioxid i skog och mark. Det sjätte scenariot kombinerar de första fem och lägger till markanvändning och kolsänkan, vilket resulterar i utsläppsminskningar med cirka 90 procent till 2050. De sjunde och åttonde scenarierna resulterar i netto-nollutsläpp till 2050. Det sjunde scenariot räknar med användning av negativa utsläppstekniker bl.a. genom avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung. Det åttonde scenariot bygger på det föregående men inkluderar också en väl utvecklad cirkulär ekonomi och ändrade konsumtionsmönster, samt utgår från ökad kolsänka.

Kommissionen har arbetat med sju så kallade byggstenar och kombinerat dem på olika sätt i scenarierna för att se hur de kan bidra till netto-nollutsläpp till 2050. Byggstenarna är energieffektivisering, förnybar energi och elektrifiering, mobilitet, konkurrenskraftig industri och cirkulär ekonomi, smarta nätverk för infrastruktur och samordning, bioekonomi och kolsänkor, infångning och lagring av koldioxid.

EU:s nuvarande mål är att minska utsläppen med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990. Genom den lagstiftning som har förhandlats fram för genomförandet av EU:s energi- och klimatmål till 2030 väntas dock utsläppen i praktiken minska med runt 45 procent jämfört med 1990, vilket kommissionen har valt som utgångspunkt för sina beräkningar. De föreslår dock inte någon översyn av målet till 2030.

Kommissionen betonar att energisektorn kommer att vara central i omställningen eftersom den står för ca 75 procent av EU:s utsläpp av växthusgaser. Elanvändningen väntas öka betydligt inte minst som en effekt av omställningen av transportsektorn men även vätgas kommer särskilt i vissa scenarier ha en betydande roll för att klara netto-nollutsläpp till 2050. Förnybar energi och energieffektivisering spelar en central roll i alla scenarier. Kommissionen trycker också på att utvecklingen i städerna är viktig i omställningen eftersom huvuddelen av EU:s befolkning bor i städer.

Kommissionen understryker de ekonomiska motiven för en ambitionshöjning i omställningen av både energisystemen och allmänt av våra ekonomier. De menar att EU:s konkurrenskraft kan stärkas genom forskning och innovation, ökad digitalisering och bio-ekonomi. Därtill pekar kommissionen på de stora hälsofördelar omställningen kommer att leda till, framför allt genom att nivåerna av hälsofarliga luftföroreningar minskar avsevärt om klimatutsläppen minskar. Kommissionen är dock tydlig med att omställningen också kommer att skapa utmaningar och framhåller vikten av att få civilsamhället att engagera sig så att det finns en acceptans och förståelse för vad omställningen innebär. En del av det är att säkerställa en socialt rättvis omställning så att nyttor och kostnader för omställningen fördelas rättvist mellan regioner och sektorer.

Kommissionen anser att en hållbar bio-ekonomi är nödvändig i omställningen men att en större produktion av biomassa måste komma från flera olika källor, samtidigt som vår naturliga kolsänka bibehålls eller till och

med förstärks. För att främja en hållbar bioekonomi krävs diversifiering av jordbruk, djurhållning, vattenbruk och skogsbruk, ytterligare ökad produktivitet och samtidig anpassning till klimatförändringarna, bevarande och återställande av ekosystem samt att hållbar användning och förvaltning av mark och akvatiska och marina resurser säkerställs. I meddelandet görs antaganden om att hela nettoupptagen i kolsänkor kan räknas in för att uppnå netto-nollutsläpp. Kommissionen har justerat ner det förväntade behovet av negativa utsläppstekniker genom bland annat avskiljning och lagring av koldioxid (CCS), även med biogent ursprung (bio-CCS), eftersom andra sektorer har ställt om snabbare än tidigare väntat. Behov av negativa tekniker finns dock fortfarande om netto-nollutsläpp ska kunna nås eftersom vissa utsläpp kommer att finnas kvar inom t.ex. jordbrukssektorn och industrin till 2050.

I meddelandet framhålls behovet av smart infrastruktur med smarta digitala och cybersäkra lösningar för att förbättra sektorsintegrering och sammanbindning av elnät. Det framhålls också att järnvägen är det mest energieffektiva transportmedlet i många fall och att dess konkurrenskraft bör främjas bl.a. genom innovation och borttagande av tekniska hinder samt färdigställandet av det s.k. TEN-nätverket. Det kommer också att krävas en ökning av hållbar finansiering och investeringar bl.a. inom energisektorn och att attrahera kapital, investera i infrastruktur och utnyttja den gemensamma marknaden fullt ut. Även EU:s långsiktiga budget kommer att spela en viktig roll i att bidra till både finansiering av omställningen och att klimat integreras i andra politikområden.

Kommissionen tar också upp att klimatförändringarna är en global fråga där alla måste bidra om Parisavtalets mål ska kunna nås. Den framhåller dock att EU bör fortsätta leda omställningen men samtidigt driva på det internationella samarbetet och utvecklingen. Handelspolitiken kommer att spela en viktig roll för en hållbar global utveckling genom att bl.a. bidra till att sprida klimatvänliga teknologier och samtidigt säkerställa fortsatt tillgång till import av bland annat råvaror som behövs för utsläppssnål teknik.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet avser en strategi som inte innehåller konkreta förslag på åtgärder eller ny politik. Om EU antar ett mer ambitiöst klimatmål till 2050 kommer det dock att kräva åtgärder och lagstiftning som kan få effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige då det inte innehåller konkreta förslag till åtgärder. När strategin i efterföljande steg resulterat i konkreta åtgärder kommer det att krävas åtgärder på europeisk och nationell nivå som kan få budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om en långsiktig klimatstrategi och att strategin beskriver hur en omställning kan ske inom ramen för scenarier som är i linje med temperaturmålen i Parisavtalet. Att kommissionen förespråkar netto-nollutsläpp av växthusgaser i EU till 2050 är i linje med Sveriges position om att EU ska nå netto-nollutsläpp senast 2050, eller tidigare om vetenskapen visar att det krävs.

Regeringen delar kommissionens bedömning att en omställning till netto-nollutsläpp 2050 behövs av både ekonomiska och miljömässiga skäl. Kostnaderna riskerar att bli oacceptabelt höga och påverka industrins konkurrenskraft negativt om omställningen sker för sent och i otillräcklig omfattning. För att kunna realisera den målbild kommissionen beskriver är det enligt regeringens uppfattning viktigt att omställningen, i likhet med vad kommissionen pekar på, inleds tidigt och omfattar hela ekonomin samt görs på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Regeringen välkomnar också att meddelandet lyfter fram kopplingen mellan ekonomisk tillväxt, framtida energipolitik och omställningen mot netto-nollutsläpp 2050.

Regeringen anser att scenarierna och särskilt antagandena om hur negativa utsläpp ska kunna nås behöver behandlas grundligt. Vidare behöver det säkerställas att strategins scenarier verkligen gör det möjligt för EU att bidra till att nå Parisavtalets 1,5-gradersmål. Behandlingen av meddelandet bör leda till att EU följer uppmaningen i Parisavtalet och under 2020 lämnar in en klimatstrategi till FN som är i linje med de långsiktiga målen i Parisavtalet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om meddelandet är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om meddelandet är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet om EU:s långsiktiga klimatstrategi avses remitteras.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt då promemorian endast informerar om de kommande åtgärder som meddelandet innehåller.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det rumänska ordförandeskapet har aviserat att meddelandet kommer att behandlas i ett flertal rådskonstellationer under våren 2019, även på ministernivå. I Europaparlamentet kommer miljöutskottet att ansvara för behandlingen av meddelandet. Miljöutskottet är planerat att rösta om det den 21 februari och enligt tidsplanen ska Europaparlamentet anta en resolution om meddelandet i mars 2019.

Enligt Parisavtalet ska parterna skicka in långsiktiga klimatstrategier till FN:s klimatsekretariat under 2020. Resultatet av förhandlingarna om kommissionens meddelande kommer vara en utgångspunkt för ett sådant bidrag från EU. Regeringen avser remittera meddelandet och att ordna ett EU-sakråd.

4.2 Fackuttryck / termer

Elektrobränslen Drivmedel som produceras från kolmolekyler med el som den främsta energikällan. Elektrobränslen kan vara i gas eller flytande form.

Bio-CCS Avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung.

CCS Avskiljning och lagring av koldioxid.

CCU Användning av avskild och lagrad koldioxid i andra processer.

Cybersäkerhet De mekanismer och åtgärder som används för att skydda cyberdomänen, både civilt och militärt, mot de hot som är förknippade med eller som kan skada dess ömsesidigt beroende nätverk och informationsinfrastruktur.

