EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.11.2024
COM(2024) 552 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Första tvååriga transparensrapporten från Europeiska unionen till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (enligt kraven i det stärkta transparensramverket)

{SWD(2024) 273 final}

1. Inledning och sammanfattning

Den antropogena globala uppvärmningen fortsätter i allt högre takt och berör alla världens regioner. Europa värms upp dubbelt så snabbt som genomsnittet i världen[1]. För att begränsa uppvärmningen till Parisavtalets måltemperatur på 1,5 °C krävs det att de globala utsläppen av växthusgaser når sin topp före 2025 och minskar med 43 % senast 2030[2]. Klimatförändringarna har fått omfattande konsekvenser. Riskerna för Europa är intensivare och oftare förekommande värmeböljor, långvarig torka, kraftigare nederbörd, lägre genomsnittliga vindhastigheter och mindre snö.

Europeiska unionen (EU) och dess medlemsstater har åtagit sig att vidta ambitiösa åtgärder mot de hot som klimatförändringarna utgör. Samtliga 27 EU-medlemsstater har åtagit sig att uppnå ett klimatneutralt EU senast 2050, i enlighet med Parisavtalet. De ratificerade det avtalet i oktober 2016 med ett gemensamt och bindande mål om att senast 2030 minska växthusgasutsläppen i hela ekonomin med minst 40 % jämfört med 1990 års nivåer. I enlighet med Europeiska rådets vägledning lämnade EU i december 2022 in ett nytt och mer ambitiöst klimatmål för EU och dess 27 medlemsstater om en inhemsk nettominskning av växthusgasutsläppen till 2030 med minst 55 % jämfört med 1990. Det visar på en högre ambition och ett åtagande att leva upp till Parisavtalet.

Denna rapport och dess åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar utgör Europeiska unionens första tvåårsrapport om transparens. Kommissionen har utarbetat denna rapport på grundval av de riktlinjer som antagits av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), Parisavtalet och artikel 29.5 a i förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder[3]. EU har valt att lämna in sin nationella växthusgasinventering 2024 som en fristående rapport.

De senaste inventeringssiffrorna visar att EU:s växthusgasutsläpp har fortsatt att minska, med en nettominskning på 32,6 % år 2022 jämfört med 1990, och det visar på framsteg mot EU:s mål. Denna rapport innehåller detaljerad information om utsläpp och upptag av växthusgaser 2022 och visar EU:s framsteg med att genomföra och uppnå sitt nationellt fastställda bidrag enligt Parisavtalet. I kapitel 3 presenteras EU:s styrmedel och åtgärder för begränsning av klimatförändringar, däribland 55 %-paketet med lagstiftning som antogs 2023. Det stärker styrmedlen och åtgärderna så att EU kan uppnå det uppdaterade målet för 2030, och visar prognoser för utsläpp och upptag av växthusgaser. I kapitel 4 beskrivs sedan EU:s strategi för anpassning till konsekvenserna av klimatförändringarna och för att bygga upp motståndskraft. Kapitel 5 är en presentation av det stöd som EU-institutionerna ger till utvecklingsländer. I kapitel 6 finns det slutligen information om på vilka sätt EU gör de finansiella flödena förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimattålig utveckling.

1.1 Utsläpp och upptag av växthusgaser

De totala växthusgasutsläppen i EU har minskat de senaste årtiondena. Det beror på den minskade användningen av kol, den ökade utfasningen av fossila bränslen från EU:s ekonomi genom snabb utbyggnad av förnybar energi, framstegen med energieffektiviteten samt de

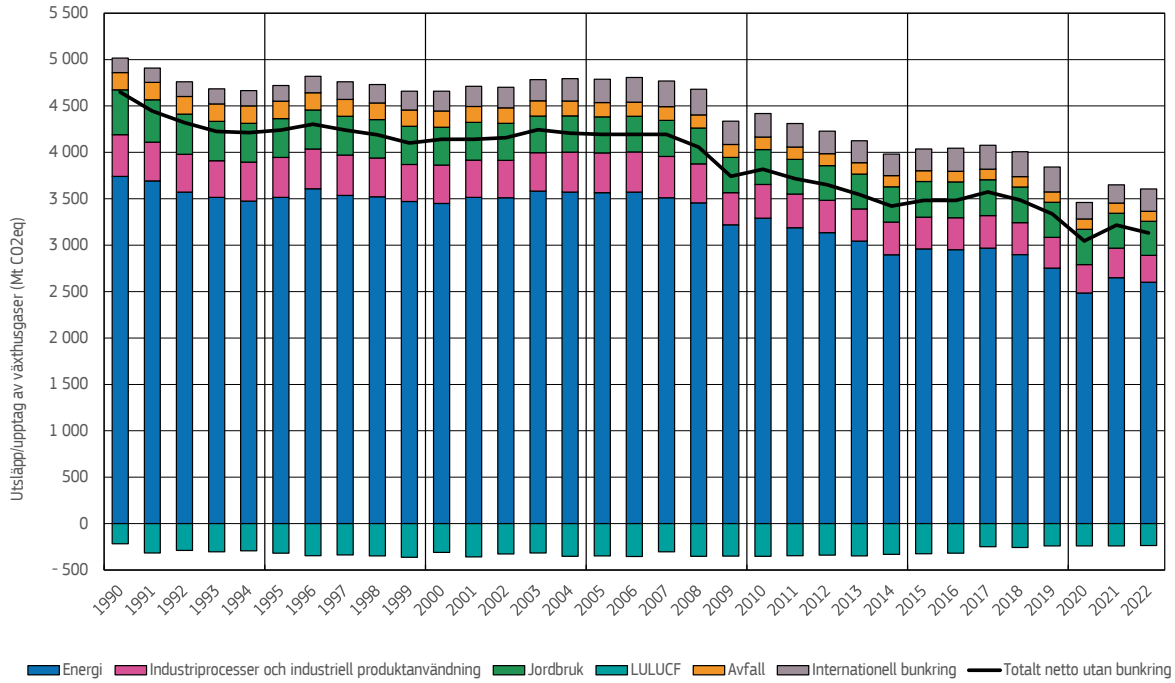
1 Copernicus klimatförändringstjänst (C3S), *European State of the Climate: Summary 2023*, 2024, s. 23, https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, ”Summary for Policymakers”, i *Climate Change 2023: Synthesis Report*, bidrag från arbetsgrupperna I, II and III till sjätte utvärderingsrapporten från mellanstatliga panelen för klimatförändringar [huvudsakligt författarteam: H. Lee och J. Romero (red.)], IPCC, Genève, Schweiz, 2023, s. 1–34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

3 Förordning (EU) 2018/1999 – SV – EUR-Lex (europa.eu).

ambitiösa styrmedlen för begränsning av klimatförändringarna. Mellan 1990 och 2022 minskade nettoutsläppen av växthusgaser med 32,6 %. I dessa nettoutsläpp ingår inte utsläpp från internationell luftfart och sjöfart (”internationell bunkring”), men de omfattar utsläpp och upptag från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), som utgör en nettosänka, dock en minskande sådan, för växthusgasutsläpp i EU.

Figur 1: Utsläpp/upptag av växthusgaser i EU per sektor, 1990–2022



Källa: Europeiska unionens årliga växthusgasinventering 1990–2022.

År 2022 stod energisektorn för 77 % av växthusgasutsläppen (LULUCF ej medräknat), följt av jordbruk (11 %), industriprocesser och industriell produktanvändning (9 %) och avfallssektorn (3 %). Koldioxid är den huvudsakliga växthusgasen och bidrar med 81 % av utsläppen. Metan står för 12 %, kväveoxid för 5 % och fluorerade gaser för 2 % av utsläppen.

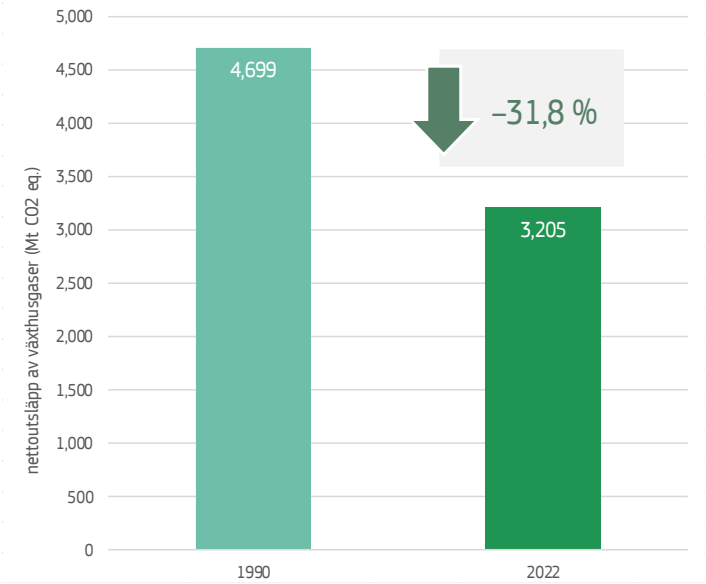
1.2 Framsteg mot målet för EU:s nationellt fastställda bidrag

I enlighet med Parisavtalet har Europeiska unionen och dess medlemsstater åtagit sig att uppnå ett ambitiöst mål om att till år 2030 minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med 1990. I den europeiska klimatlagen[46] fastställer EU målet om klimatneutralitet senast 2050 och delmålet att till år 2030 minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer. Dessa mål omfattar utsläpp och upptag som regleras i unionsrätten.

EU:s nationellt fastställda bidrag beskrivs i EU:s inlaga till UNFCCC av den 17 oktober 2023. EU:s nationellt fastställda bidrag är ett nettominskningsmål för hela ekonomin som innefattar nettoupptag från LULUCF-sektorn och utsläpp från internationell luftfarts- och sjötransportverksamhet, reglerade så som fastställs för 2030 i bilaga I till direktivet om EU:s utsläppshandelssystem. Därför innefattar EU:s nationellt fastställda bidrag utsläpp från internationell luftfart och internationella sjötransporter. Detta mål ska uppnås inom EU, utan att internationella reduktionsenheter används.

I denna första tvååriga transparensrapport rapporterar EU om sina framsteg mot att nå målet för sitt nationellt fastställda bidrag. Eftersom detta mål innefattar specifika utsläpp från internationell luftfart och internationella sjötransporter, har det ett bredare tillämpningsområde än det i den nationella inventeringen av växthusgasutsläpp, men är snävare än EU:s mål för 2030 enligt klimatlagen när det gäller luftfart och sjötransporter. När det nationellt fastställda bidragets tillämpningsområde tas i beaktande har utsläppen minskat med 31,8 % mellan 1990 och 2022.

Figur 2: Utsläpp inom det nationellt fastställda bidragets tillämpningsområde 1990 och 2022



För att uppnå målet med en minskning på minst 55 % senast 2030 behöver utsläppen minska ytterligare. Därför har EU och dess medlemsstater upprättat en omfattande ram med nya och utökade styrmedel och åtgärder, känd som 55 %-paketet. Syftet med det paketet är att skynda på utsläppsminskningarna i de sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och i dem som omfattas av förordningen om ansvarsfördelning, och att öka koldioxidupptagen i LULUCF-sektorn.

1.3 Styrmedel och åtgärder för begränsning av klimatförändringar

Europeiska unionens klimat- och energiram för 2030 är en uppsättning styrmedel som ska säkerställa att EU och dess medlemsstater fullgör sina åtaganden om begränsning av klimatförändringarna enligt Parisavtalet. Ramen i fråga styrs av den europeiska klimatlagen, som innehåller det mer ambitiösa klimatmålet för 2030, bestämmelser för att utarbeta ett klimatmål för 2040 och målet om klimatneutralitet senast 2050.

EU:s utsläppshandelssystem är en hörnsten i klimat- och energiramen för 2030. Det sätter ett pris på koldioxid genom att fastställa ett tak för det maximala antalet utsläppsrätter inom energi- och industrisektorerna, och för specifika flygningar och sjöresor inom luftfart och sjötransporter. Växthusgasutsläppen från dessa sektorer måste minskas med 62 % till 2030, jämfört med 2005 års nivåer. Dessutom kommer utsläppshandeln i EU att utökas så att den omfattar utsläpp från bränsleförbränning i byggnader, vägtransporter och ytterligare sektorer (främst småindustri som inte omfattas av det nuvarande utsläppshandelssystemet) från och med 2027 genom inrättandet av en social klimatfond. Den finansieras av auktionerna på utsläppsrätter och ska ge stöd till de mest sårbara hushållen och mikroföretagen. Taket kommer

att sättas så att utsläppen från de aktuella sektorerna minskar med 42 % till 2030 jämfört med 2005 års nivåer.

I förordningen om ansvarsfördelning sätts enskilda, bindande minskningsmål för EU-medlemsstaterna för utsläpp i sektorer utanför utsläppshandelssystemet och LULUCF-sektorn, nämligen inhemska transporter (utom luftfart), byggnader, jordbruk, avfall och småindustri. I dessa sektorer måste växthusgasutsläppen minskas med 40 % till år 2030 jämfört med 2005 nivåer, och minskningsmålen för de enskilda medlemsstaterna ligger mellan 10 och 50 %.

Det finns flera sektorsspecifika styrmedel och åtgärder som ska vara till hjälp för att uppnå de här målen, däribland energieffektivitetsdirektivet, direktivet om förnybar energi och standarder för koldioxidutsläpp inom vägtransporter. Målen stöds även genom EU-finansiering, däribland faciliteten för återhämtning och resiliens, sammanhållningsfonderna, den gemensamma jordbrukspolitiken, moderniseringsfonden och innovationsfonden.

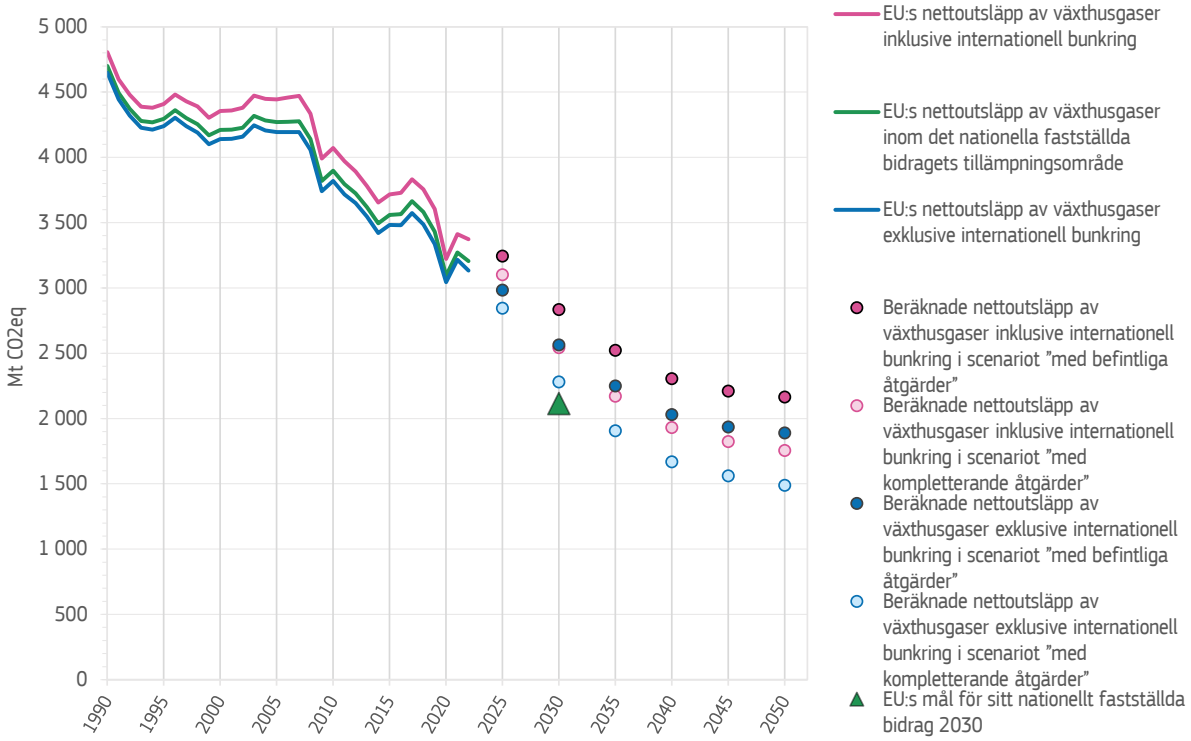
Vad gäller LULUCF-sektorn infördes genom LULUCF-förordningen ett EU-omfattande mål för nettokoldioxidupptag på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030. Varje medlemsstat har ett individuellt bindande mål, som ligger mellan −47 och +5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Hopräknade kommer de att uppnå EU:s kollektiva mål.

År 2024 utfärdade kommissionen ett meddelande och en detaljerad konsekvensbedömning om EU:s mål för 2040, där man till det året rekommenderade en nettominskning av växthusgaser på 90 % jämfört med 1990 års nivåer.

1.4 Prognoser för utsläpp och upptag av växthusgaser

De senaste prognoserna för utsläpp och upptag av växthusgaser visar att nettoutsläppen 2030 skulle kunna ligga på 47 % under 1990 års nivåer, i ett scenario ”med kompletterande åtgärder” och när utsläpp från internationell luftfart och sjöfart beaktas. De skulle kunna ligga på 51 % under 1990 års nivåer om utsläppen från internationell luftfart och sjöfart inte ingår. Det behövs alltså ytterligare insatser för att uppnå det mål om en utsläppsminskning på 55 % som utgör EU:s nationellt fastställda bidrag.

Figur 3: Tidigare och beräknade totala nettoutsläpp av växthusgaser i EU



Källor: Europeiska unionens årliga växthusgasinventering 1990–2022 och EU-medlemsstaternas prognoser för växthusgasutsläpp som lämnats in 2023 och 2024 i enlighet med styrningsförordningen.

1.5 Beredskap för och motståndskraft mot klimatpåverkan

Enligt den europeiska klimatlagen ska EU och medlemsstaterna säkerställa löpande framsteg med att öka anpassningsförmågan, stärka motståndskraften och minska sårbarheten gentemot klimatförändringarna i enlighet med artikel 7 i Parisavtalet.

Följaktligen innehåller EU:s strategi för klimatanpassning från 2021 en lång rad initiativ och åtgärder som Europeiska kommissionen åtagit sig att utföra, och de håller nu som bäst på att genomföras[4].

I mars 2024 offentliggjorde Europeiska miljöbyrån (EEA) den första europeiska klimatriskbedömningen (Eucra)[5], där man bedömde klimatriskerna och fastställde politiska prioriteringar för klimatanpassningen och för klimatkänsliga sektorer. I bedömningen identifierades 36 större klimatrisker för Europa, indelade i fem grupper: ekosystem, livsmedel, hälsa, infrastruktur samt ekonomi och finanser. Över hälften av dessa klimatrisker kräver fler åtgärder nu, och åtta är särskilt akuta. Samma månad antog kommissionen ett meddelande om att hantera klimatriskerna[6], med åtgärder för att stärka motståndskraften och klargöra vem som är ansvarig för att agera.

[4] *Report on the Implementation of the EU Adaptation Strategy on Adaptation to Climate Change*, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf (inte översatt till svenska).

[5] *European Climate Risk Assessment* – Europeiska miljöbyrån (inte översatt till svenska).

[6] EUR-Lex – 52024DC0091 – SV – EUR-Lex.

Slutligen har EU alltjämt som huvudprioritering att stärka anpassningsåtgärderna och beredskapen, och det återspeglas också i kommissionens meddelande från mars 2024 och i ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för Europeiska kommissionen 2024–2029[7].

1.6 Stöd till utvecklingsländerna

EU:s, medlemsstaternas och Europeiska investeringsbankens (EIB) klimatfinansieringsbidrag har ökat under de senaste nio åren, från 9,5 miljarder euro 2013 till 28,5 miljarder euro 2022. Bidragen från EU-budgeten och EIB uppgick till 6,5 miljarder euro 2022.

Av den klimatfinansiering som EU-institutionerna bistod med till utvecklingsländer var 56 % avsatt för begränsningsändamål, 16 % för anpassningsändamål och 29 % av stödet till både begränsning och anpassning.

EU stöder kapacitetsuppbyggnaden i partnerländerna genom ett antal förordningar, strategier, styrmedel och program.

Instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (med motsvarande förordning)[8], som har en budget på ungefär 79 miljarder euro för 2021–2027 och ett utgiftsmål på 30 % för klimatet, stöder en hållbar utveckling och bekämpning av klimatförändringarna bland annat i Afrika söder om Sahara, Asien och Stillahavsområdet samt Nord- och Sydamerika och Karibien.

Detta har exempelvis använts 2024, då EU bistod med kapacitetsuppbyggnad till särskilt utvalda länder, med expertmatchningsfunktion så att man kunde ge snabba och specialanpassade råd om problem som de länderna får med sina tvååriga transparensrapporter – utöver annat kapacitetsuppbyggnadsstöd där utvecklingsländer får hjälp med sin växthusgasinventering och sina nämnda tvåårsrapporter.

Global Gateway är den nya europeiska strategin avsedd att främja investeringar i smarta, rena och säkra förbindelser inom digital teknik, energi och transport samt stärka systemen för hälso- och sjukvård, utbildning och forskning runt om i världen. Den bygger på de **nya finansiella verktygen** i EU:s fleråriga budgetram för 2021–2027. Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+), som är ett av de finansiella verktygen inom Global Gateway, är central för hållbar utveckling i EU:s partnerländer utanför Europa. Genom flera garantier från EFHU har finansieringen till förnybar energi utökats[9].

EU stimulerar verksamheter för tekniköverföring i många utvecklingssamarbetsprojekt. EU har också integrerat kapacitetsuppbyggande verksamhet i allt sitt utvecklingsbistånd, i linje med Parisförklaringen om biståndseffektivitet och Accra-handlingsplanen. Dessutom banar EU-strategin för klimatanpassning väg för EU:s intensifiering av sina internationella åtgärder för klimatmässig motståndskraft.

[7] *Politiska riktlinjer 2024–2029* | Europeiska kommissionen (europa.eu).

[8] Förordning (EU) 2021/947 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] 2020 års operativa rapport från Europeiska fonden för hållbar utveckling, https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1 (inte översatt till svenska).

1.7 Att göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimatresilient utveckling

På senare år har EU gjort betydande framsteg mot att göra de finansiella flödena förenliga med Parisavtalets mål på alla nivåer. I enlighet med artikel 2.1 c i Parisavtalet har EU satt klimatförändringarna i centrum för sin ekonomiska, sociala och utvecklingsinriktade praxis, genom olika inhemska och internationella initiativ.

Åtgärderna är ett led i en proaktiv strategi för att uppnå EU:s klimatmål och bidra till den globala insatsen mot klimatförändringarna. Som en del av denna globala insats har EU gått i spetsen för att på hemmaplan och internationellt mobilisera klimatfinansiering från en lång rad olika källor, instrument och kanaler (däribland instrument för att frigöra den privata finansieringens väldiga potential genom målinriktad användning av offentlig finansiering). Man har även vidtagit diverse åtgärder för att anpassa de finansiella flödena till målen i Parisavtalet.

Utöver att tillhandahålla och mobilisera stöd till utvecklingsländer tar EU ytterligare steg för att göra de finansiella flödena förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och klimatresilient utveckling, i enlighet med artikel 2.1 c i Parisavtalet. De stegen är bland annat att integrera begränsning av och anpassning till klimatförändringarna i alla EU:s större utgiftsprogram, att tillämpa principen om att inte orsaka betydande skada, att genomföra EU-taxonomin för hållbara verksamheter[10] samt att icke-finansiella och finansiella företag måste uppfylla en omfattande uppsättning krav på offentliggörande av ESG-risker. Dessutom anpassas EIB:s finansiering efter principerna och målen i Parisavtalet.

[10] Förordning – 2020/852 – SV – taxonomiförordningen – EUR-Lex (europa.eu).