



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 23.1.2008
KOM(2008) 30 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**To gange 20% i 2020
Europas muligheder i forbindelse med klimaændringerne**

{KOM(2008) 13 endelig}

{KOM(2008) 16 endelig}

{KOM(2008) 17 endelig}

{KOM(2008) 18 endelig}

{KOM(2008) 19 endelig}

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

To gange 20% i 2020 Europas muligheder i forbindelse med klimaændringerne

(EØS-relevant tekst)

2007 var et vendepunkt i Den Europæiske Unions klima- og energipolitik. Unionen viste, at den var klar til at udvise internationalt lederskab i kampen mod klimaændringerne, til at tage fat på opgaven med at tilvejebringe sikker, bæredygtig og konkurrencedygtig energi og gøre den europæiske økonomi til en model for bæredygtig udvikling i det 21. århundrede. Der er sket et afgørende skifte i offentligheden, som nu finder det tvingende nødvendigt, at der gøres en indsats mod klimaændringerne, og at Europa tilpasses den nye virkelighed, som nødvendiggør reduktion af drivhusgasemissionerne og udvikling af vedvarende, bæredygtige energiresourcer. Der har aftegnet sig politisk enighed om at gøre dette spørgsmål til omdrejningspunktet for Den Europæiske Unions politiske program - til et retningsgivende tema for EU, som har central betydning for Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse og for Europas forbindelser med internationale partnere. Der blev opnået støtte hertil fra både Europa-Parlamentet¹ og Det Europæiske Råd.

Det Europæiske Råds aftale fra marts 2007 om at fastsætte præcise, juridisk bindende mål afspejlede Europas beslutsomhed. Det var ikke nogen nem beslutning at træffe. Der er meget på spil, og den europæiske økonomis sundhed er afhængig af, om man vælger den rigtige strategi. Der foreligger uafviselige beviser for, at manglende handling ville være ødelæggende for verdensøkonomien og udmønte sig i en nedgang på 5-20% i det globale BNP, i henhold til Sternrapporten². Hertil kommer, at de seneste prisstigninger for olie og gas har sendt klare signaler om, hvordan konkurrencen om energiresourcer for hvert år bliver stadig mere intens, og om at det kan være rentabelt at investere i energieffektivitet og vedvarende energi. Det var baggrunden for, at EU's ledere var parate til at forpligte sig til at gennemføre en omlægning af den europæiske økonomi, der kræver en stor politisk, social og økonomisk indsats. Samtidigt åbner klimaændringerne også muligheder for at modernisere EU's økonomi og køre den i stilling til en fremtid, hvor teknologien og samfundet vil skulle tilpasses nye behov, og hvor innovation vil skabe nye muligheder for at øge vækst og beskæftigelse.

Det Europæiske Råd opstillede to centrale mål:

- En reduktion på mindst 20% af drivhusgasserne inden 2020. Dette tal kan stige til 30%, forudsat at der indgås en international aftale, som forpligter andre udviklede lande til at gennemføre "lignende emissionsreduktioner, og at økonomisk mere udviklede udviklingslande bidrager i passende omfang i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter".

¹ Europa-Parlamentets beslutning om klimaændringer vedtaget den 14. februar 2007 (P6_TA(2007)0038).

² HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

- 20% af EU's energiforbrug skal dækkes af vedvarende energi i 2020.

Ifølge Det Europæiske Råd kan sådanne ambitiøse mål bedst nås, hvis hver enkelt medlemsstat ved, hvad der forventes, og målene er juridisk bindende. Herigennem kan regeringerne mobiliseres fuldt ud, og den private sektor vil have den langsigtede tillid, der kræves for at foretage de investeringer, der er nødvendige for at omdanne Europa til en lavkulstoføkonomi med høj energieffektivitet.

Det Europæiske Råds beslutning var et signal til vores internationale partnere om, at EU var parat til at gøre ord til handling, og det gav bonus på FN's klimakonference på Bali i december 2007. Den Europæiske Union var her en drivende kraft bag indgåelsen af aftalen om køreplanen for en ny bred aftale om emissionsreduktioner, der skal nås senest i 2009. Dette styrkede EU's vilje til både at opfylde sin forpligtelse til at bekæmpe klimaændringerne og til at vise, at Unionen har den faste overbevisning, at industrilandene kan og bør forpligte sig til senest i 2020 at have reduceret emissionsniveauet med 30%. EU bør fortsat indtage en førerrolle i forhandlingerne om en ambitiøs international aftale.

Det næste skridt bliver at omsætte EU's nye politiske kurs til handling. Den pakke af foranstaltninger, der er foreslået af Europa-Kommissionen, udgør sammenhængende og brede tiltag, der skal forberede Europa til overgangen til en lavemissionsøkonomi. Pakken viser, at den krævede indsats er berettiget. Foranstaltningerne er af en sådan art, at de gensidigt understøtter hinanden. De gør det muligt at opretholde dynamikken og nå Europas mål inden for klimaændringer, energisikkerhed og konkurrenceevne.

Sikring af et velstående Europa i en periode med forandringer

Det bliver en udfordring at omdanne den europæiske økonomi til en lavemissionsøkonomi med sikre energiforsyninger. Det er imidlertid en opgave, der kan løses, og som åbner døren til nye muligheder. Der er en reel chance for at gøre de klimavenlige politikker til et lokomotiv for vækst og beskæftigelse i Europa. Europa kan vise, at de nødvendige ændringer kan gå hånd i hånd med indsatsen for at sikre en konkurrencedygtig og stærk økonomi, der er trimmet til det 21. århundrede. Overgangen til en lavkulstoføkonomi vil også kræve passende inddragelse af arbejdsmarkedets parter, navnlig på sektorniveau.

Det er meget vigtigt, at klimaændringerne bekæmpes gennem globale forpligtelser. Europa er imidlertid tvunget til at handle nu. Jo længere Europa venter, desto større bliver omkostningerne ved tilpasningen. Jo hurtigere Den Europæiske Union reagerer, desto større er mulighederne for, at den kan anvende sine kompetencer og teknologi til at sætte skub i innovation og vækst ved at "komme først til mølle". Der er ingen tvivl om, i hvilken retning den globale opinion bevæger sig, og EU kan vise vejen frem imod en international klimaaftale for perioden efter 2012.

Nedbringelse af drivhusgasser og øget anvendelse af vedvarende energi i overensstemmelse med de mål, der er opstillet af stats- og regeringscheferne, vil gøre Den Europæiske Union meget mindre afhængig af olie- og gasimport. EU's økonomi bliver herved mindre udsat for stigende og svingende energipriser, inflation, geopolitiske risici og risici affødt af utilstrækkelige forsyningskanaler, som ikke er gearet til stigningen i den globale efterspørgsel.

Mulighederne i forbindelse med en omlægning af økonomien er omfattende:

- Olie- og gasimporten forventes at være reduceret med ca. 50 mia. EUR i 2020³ til fordel for energiforsyningsikkerheden og EU's borgere og virksomheder; hvis de nuværende priser bliver de normale for en tønde råolie, vil besparelserne ved at reducere importen blive endnu større.
- Teknologi inden for vedvarende energi tegner sig allerede for en omsætning på 20 mia. EUR, og der er skabt 300 000 arbejdspladser i sektoren. Med en andel for vedvarende energi på 20% forventes det, at der i 2020 vil være næsten en million job i denne industrisektor – og endnu flere, hvis EU udnytter sine muligheder for at blive verdensførende på dette område. Hertil kommer, at sektoren for vedvarende energi er arbejdskraftintensiv og omfatter mange små og mellemstore virksomheder, hvorved beskæftigelsen og udviklingen når ud til alle hjørner af Europa. Det samme gælder energieffektiviteten i bygninger og produkter.
- Ved at tilskynde alle virksomheder til at anvende lavkulstofteknologi kan klimaændringsudfordringen blive en chance for EU's industri. I alt tegner den grønne industri sig allerede for ca. 3,4 millioner job i Europa. Den rummer store vækstmuligheder. Der er ingen dele af Europa, som har monopol på grøn teknologi. Den er en voksende del af en industri, der nu tegner sig for en årlig omsætning på mere end 227 mia. EUR, og den giver reelle fordele for dem, der kommer først ind på markedet.

Denne begrundelse ligger bag den politiske enighed om at gennemføre ændringer og Det Europæiske Råds aftale om at skride til handling.

Forslagene er udarbejdet under hensyn til to faktorer. De er for det første udformet således, at målene nås på den mest omkostningseffektive måde. For det andet er den indsats, som kræves af de enkelte medlemsstater og de enkelte industrier, afbalanceret og i overensstemmelse med målene, og der tages hensyn til de lokale omstændigheder. Fairness og solidaritet har indtaget en central plads i Kommissionens overvejelser under udarbejdelsen af forslagene.

De centrale principper

Pakken med foranstaltninger er en opfølgning af Det Europæiske Råds opfordring til Europa-Kommissionen om at fremsætte specifikke forslag. Samtidigt hermed nåede EU's ledere frem til politisk enighed om, hvilke principper der skal ligge til grund for forslagene.

Kommissionen har udformet forslagene på en sådan måde, at de principper, der er fastlagt af Det Europæiske Råd, overholdes. Transponeringen af de generelle EU-mål til specifikke mål for hver medlemsstat har således været styret af behovet for at sikre politisk konsensus, der skal sætte gang i forandringen, og for at opnå borgernes tilslutning.

Forslagene er baseret på fem nøgleprincipper:

- Målene skal opfyldes: for at forvisse europæerne om, at ændringerne faktisk gennemføres, for at tilskynde investorerne til at investere og for at vise Den Europæiske Unions internationale partnere, at den er fast besluttet på at nå sine mål. Forslagene skal derfor være effektive og markante nok til at være troværdige, og der skal anvendes mekanismer til at overvåge og sikre håndhævelse.

³ Beregnet på grundlag af en pris på 61 US \$ pr. tønde råolie.

- Den indsats, der kræves af de forskellige medlemsstater, skal være fair. Nogle medlemsstater er således bedre i stand til at finansiere de nødvendige investeringer end andre. Forslagene skal være fleksible nok til, at der kan tages hensyn til medlemsstaternes forskellige udgangspunkter og forskellige omstændigheder.
- Omkostningerne skal være så små som muligt: foranstaltningerne skal være skræddersyede for at begrænse omkostningerne ved tilpasningen af EU's økonomi. Omkostningerne ved at gennemføre ændringer og konsekvenserne for EU's globale konkurrenceevne, beskæftigelse og sociale samhørighed skal holdes for øje med henblik på fastlæggelse af de mest velegnede foranstaltninger.
- EU skal fortsætte sin indsats efter 2020 med henblik på at gennemføre endnu større reduktioner af drivhusgasserne, således at målsætningen om en halvering af de samlede emissioner i 2050 kan nås. Det betyder, at den teknologiske udvikling skal stimuleres, og det skal sikres, at man kan drage fordel af ny teknologi, som udvikles, og anvende de redskaber, der er tilgængelige for at tilskynde til innovation og skabe konkurrenceevne inden for ren energi og ren industriel teknologi.
- EU skal gøre alt, hvad der er muligt, for at fremme indgåelse af en omfattende international aftale om nedbringelse af drivhusgasemissioner. Forslagene er udarbejdet på en sådan måde, at de viser, at EU er rede til at træffe yderligere foranstaltninger som led i en international aftale og øge reduktionen af drivhusgasser fra det fastsatte minimum på 20% til et mere ambitiøst minimum på 30%.

Redskaber til virkeliggørelse af målene

Ajourføring af systemet til handel med emissioner

Den Europæiske Unions system til handel med emissioner (ETS) har vist sig at være et revolutionerende markedsbaseret redskab til reduktion af drivhusgasser. Redskabet kræver, at selskaberne returnerer kvoter svarende til deres CO₂-emissioner. Dette handelssystem har i sin nuværende form medført, at de nationale regeringer tildeler kvoter til virksomheder efter Kommissionens godkendelse af de nationale planer. Der er opstået et marked for kulstofkvoter, fordi virksomhederne kan sælge kvoter, hvis de nedbringer deres egne emissioner, eller købe kvoter, hvis de ikke har nok til at dække deres emissioner. Hvis virksomhederne således investerer i at nedbringe emissioner, kan de tjene penge på at sælge kvoter og samtidigt stimulere innovation og skabe forandring, hvor det er mest omkostningseffektivt. Systemet omfatter ca. 10 000 virksomheder over hele EU - herunder kraftværker, olieraffinaderier og stålværker – der tegner sig for næsten halvdelen af EU's udledning af CO₂-emissioner.

En gennemgang af ETS har imidlertid vist, at der er behov for at styrke og modernisere det for at kunne nå de nye mål. Incitamenteffekten ved det nuværende ETS er blevet svækket af det meget store antal kvoter, der blev uddelt i første fase (2005-2007). ETS' opbygning med nationale tildelingsplaner har medført risici for konkurrenceforvridninger og for det indre marked. Systemets rækkevidde, hvad angår de økonomiske sektorer og den type emissioner, der er omfattet, har også gjort det mindre velegnet til at tjene som lokomotiv for emissionsnedskæringerne.

Et styrket ETS vil skulle bygge på de positive erfaringer, der er gjort indtil videre, og være af en sådan art, at det skaber ny dynamik i indsatsen for at sikre en klimavenlig økonomi:

- ETS skal udvides til også at omhandle andre drivhusgasser end CO₂⁴ samt alle større industrielle udledere. For at mindske den administrative byrde skal virksomheder, der udleder mindre end 10 000 tons CO₂, ikke være omfattet af ETS, forudsat at der findes tilsvarende foranstaltninger, der kan sikre, at de i passende omfang bidrager til reduktionsindsatsen.
- Et harmoniseret ETS, der dækker hele Unionen, ville være bedst tilpasset det indre marked med fælles regler, der skal sikre ens vilkår. De nationale kvotetildelingsplaner kan erstattes af auktioner eller fri tildeling med ét sæt EU-regler. De kvoter, der tilføres markedet, kan blive nedskåret år efter år, således at de emissioner, der er omfattet af ETS, kan nedbringes med 21% i perioden fra 2005 til 2020.
- Energisektoren, der tegner sig for en stor del af emissionerne, kunne være omfattet fuldt ud af auktioner, når den nye ordning træder i kraft i 2013. De fleste andre industrisektorer samt luftfarten vil gradvist skulle inddrages under auktionsordningen og være fuldt ud omfattet af ordningen i 2020.
- Auktionsordningen vil skulle forvaltes af medlemsstaterne, og indtægterne tilføres medlemsstaternes statskasser. Auktionerne skal imidlertid være åbne: enhver EU-erhvervsdrivende skal kunne købe kvoter i en hvilken som helst medlemsstat. Auktionerne vil give medlemsstaterne betydelige indtægter, som kan anvendes til at etablere en lavkulstoføkonomi, understøtte F&U og innovation på områder som vedvarende energi og kulstofopfangning og -lagring, til at hjælpe udviklingslande samt til at hjælpe de fattigere lande med at investere i energieffektivitet. Medlemsstaterne bør forpligte sig til at anvende mindst 20% af deres auktionsindtægter til dette formål.
- I henhold til Kyoto-protokollen kan industrialiserede lande opfylde en del af deres emissionsnedskæringsforpligtelser ved at investere i oversøiske emissionsreducerende projekter – navnlig i udviklingslande - gennem mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM)⁵. Fordelen herved er, at emissionsreduktionsforpligtelserne kan opfyldes med lavere omkostninger og fremme overførsel af lavkulstofteknologi til udviklingslandene. CDM'erne har vist sig at være anvendelige til nedbringelse af emissioner, og de giver adgang til mere omkostningseffektive løsninger end dem, man nogle gange finder i Europa. Hvis CDM'erne anvendes for generøst, er der imidlertid risiko for, at de gør ETS mindre effektivt ved at øge kredituddet og dermed reducere efterspørgslen efter kvoter og begrænse incitamentet for regeringer og virksomheder til at intensivere nationale emissionsreduktioner. En sådan strategi kan også begrænse ETS' evne til at fungere som lokomotiv i forsøget på at virkeliggøre målet for vedvarende energi.

⁴ N₂O fra syreproduktion og PCF-emissioner fra aluminiumssektoren.

⁵ Der findes også såkaldt fælles gennemførelse i andre industrialiserede lande med Kyoto-mål.

- Under det nye ETS vil virksomhederne stadig have adgang til CDM'er, men anvendelse af kreditter hidrørende fra disse mekanismer vil blive begrænset til de niveauer, der opereres med i den nuværende ETS-periode. Dette ville gøre det muligt at øge adgangen til denne mekanisme, når der er undertegnet en international aftale, hvilket har afgørende betydning, hvis EU hurtigt skal kunne nå op på den mere ambitiøse reduktion af drivhusgasser på 30% efter eventuel indgåelse af en international aftale. En nemmere adgang til denne mekanisme ville også tilskynde tredjelandene til at undertegne en international aftale, hvis de ved, at de herigennem kan få adgang til europæiske investeringer og europæisk teknologi.

Drivhusgasreduktioner, der går ud over ETS

Eftersom det reviderede ETS kun kommer til at dække under halvdelen af drivhusgasemissionerne, er der behov for EU-rammer for nationale forpligtelser med henblik på at dække de resterende emissioner på områder – f.eks. i forbindelse med bygninger, transport, landbrug, affaldsbehandlingsanlæg og industrivirksomheder - der ikke er omfattet af ETS. Målet for disse sektorer er en reduktion på 10% i forhold til 2005-niveaue, og der skal være specifikke mål for hver medlemsstat. En del af denne indsats skal sikres gennem EU-foranstaltninger – som f.eks. strengere normer for CO₂-emissioner fra biler og brændstof og EU-regler til fremme af energieffektivitet – men ellers vil medlemsstaterne selv kunne bestemme, hvor de koncentrerer deres indsats, og hvilke foranstaltninger der skal tages i brug for at gennemføre ændringer. Medlemsstaterne vil også få adgang til CDM-tilgodehavender, der kan dække op til en tredjedel af deres reduktionsindsats.

En ny æra for vedvarende energi

Det Europæiske Råd lagde på sit møde i marts særlig vægt på vedvarende energi. Ved at vælge at fastsætte et specifikt generelt mål for hele EU og for at få det bakket op gennem præcise nationale mål, erkendte EU-lederne, at vedvarende energi kan spille en særlig rolle med hensyn til at nå både målet vedrørende emissionsreduktioner og målet vedrørende forbedring af energisikkerheden. Andelen af vedvarende energi i EU's endelige energiforbrug er i dag på 8,5%. Der er behov for en gennemsnitlig forøgelse på 11,5% for at nå målet på 20% i 2020. Det vil kræve en større investeringsindsats i EU, men de relative omkostninger vil være faldende, fordi andre energiproducenter vil skulle afholde omkostningerne i forbindelse med ETS-kvoter og stigende priser for olie og gas.

Medlemsstaterne har forskellige muligheder for at anvende vedvarende energi, og den indsats, der kræves for at nå andelen på 20% for vedvarende energi af EU's samlede energiforbrug, vil nødvendigvis være forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. Det Europæiske Råd fastlagde en række betingelser, der skal opfyldes ved fastlæggelsen af nationale mål. Målene skal være fair og tage hensyn til de forskellige nationale udgangspunkter og muligheder, herunder den nuværende anvendelse af vedvarende energi og kombinationen af forskellige energiformer, navnlig lavkulstofteknologi.

Kommissionens forslag er baseret på en metode, ifølge hvilken halvdelen af den supplerende indsats er fordelt ligeligt på medlemsstaterne. Den anden halvdel afpasses efter BNP pr. indbygger. Hertil kommer, at målene ændres for at tage hensyn til den indsats, som allerede er gjort af de medlemsstater, der inden for de seneste år har opnået en vis forøgelse af andelen af vedvarende energi. Denne fordelingsmetode kombineret med en ny fleksibilitetsmekanisme er i fuld overensstemmelse med Det Europæiske Råds mandat.

Mulighederne for at udvikle vedvarende energi varierer fra den ene medlemsstat til den anden. Nogle har muligheder inden for vindkraft, andre inden for solenergi eller biomasseenergi. Medlemsstaterne kan bedst selv bestemme, hvordan der skal prioriteres. Da der imidlertid går lang tid, inden den vedvarende energi er i brug, og investorerne har brug for sikkerhed, er det vigtigt for medlemsstaterne at vide præcist, hvor de vil gøre en indsats. Medlemsstaterne vil hver især fremlægge en national handlingsplan med redegørelse for, hvordan de har til hensigt at nå deres mål og gøre det muligt at føre effektivt tilsyn med de fremskridt, der gøres. Der skal gøres en særlig indsats for at opnå reduktioner af drivhusgasemissionerne og forbedret energiforsyningsikkerhed i transportsektoren, hvilket er årsagen til, at Det Europæiske Råd valgte at fastsætte et specifikt minimumsmål for bæredygtigt biobrændstof på 10% af det samlede forbrug af benzin og diesel.

Omkostningerne ved at udnytte potentialet for vedvarende energi er også varierende. Nogle investeringer kan foretages hurtigt og blive økonomisk rentable, men efterhånden som disse muligheder opbruges, bliver det nødvendigt at dirigere investeringerne over mod dyrere løsninger. Samtidigt med, at produktionsmængderne stiger, vil produktionsomkostningerne falde. Det er årsagen til, at medlemsstaterne har behov for en vis grad af fleksibilitet. Så længe EU's overordnede mål nås, bør medlemsstaterne have mulighed for at bidrage ved at støtte EU's generelle indsats inden for vedvarende energi - og ikke nødvendigvis inden for deres egne grænser: hvis medlemsstaterne kan nå deres mål ved at bidrage til at udvikle vedvarende energi i en anden medlemsstat, kan de reducere deres udgifter til overholdelse af reglerne og samtidigt overføre nyttige ekstraindtægter til den anden medlemsstat. Set fra et europæisk snarere end et nationalt perspektiv, ville dette medføre, at investeringerne overføres til de steder, hvor den vedvarende energi kan produceres mest effektivt i EU, og herved kan der skæres yderligere 2-8 mia. EUR af prisen for at nå de opstillede mål.

Sådanne investeringer i en anden medlemsstat kræver ikke fysisk overførsel af ressourcer, som vanskeliggøres af geografiske og tekniske hindringer. Den kan finde sted med overførbare oprindelsesgarantier (bevis for, at der er produceret vedvarende energi). Forslaget vil omfatte sådanne redskaber, som kan anvendes parallelt med eksisterende nationale støtteordninger for vedvarende energi. Det vil gøre det muligt at nå det overordnede mål på den mest omkostningseffektive måde.

Enhver øget anvendelse af vedvarende energi kræver også, at de traditionelle bestemmelser om konventionel energi tilpasses: det er nødvendigt at fjerne overflødige hindringer for fremme og udvikling af vedvarende energi inden for lovgivning, administration og planlægning, og forslaget tager sigte på at sikre optimale betingelser for udvikling af vedvarende energi.

Det Europæiske Råd godkendte desuden et separat minimumsmål for andelen af bæredygtigt biobrændstof inden for EU-transport. Mens biobrændstof er det eneste bæredygtige alternative transportbrændstof inden for den nærmeste overskuelige fremtid, kræver en øget anvendelse heraf, at der fastlægges kriterier for biobrændstoffets miljømæssige bæredygtighed. Den foreslåede ordning omfatter minimumskriterier for udledning af drivhusgasser ved anvendelse af biobrændstoffer, som skal opfyldes for de biobrændstoffer, der anvendes for at nå målet på 10%. Der fastsættes hermed ligeledes bindende kriterier for biodiversitet, og det forbydes i visse tilfælde at anvende landbrugsarealer til nye formål. Når systemet vedtages, bliver der tale om det mest omfattende system af sin art i verden, og det vil blive anvendt på både brændstoffer, der er produceret i EU, og importeret brændstof. Reglerne er vigtige for at sikre, at de miljømæssige fordele ved at anvende biobrændstoffer er større end de eventuelt negative miljøkonsekvenser. Kommissionen forpligter sig samtidigt til i alle sine politikker at fremme hurtig udvikling af andengenerationsbiobrændstoffer. Den vil nøje følge markedsudviklingen og indvirkningen på fødevarer, foder, energi og anden industriel anvendelse af biomasse, og om nødvendigt træffe passende foranstaltninger.

Energieffektivitetens betydning

EU's mål, som er at energiforbruget skal være reduceret med 20% i 2020 gennem øget energieffektivitet, er et vigtigt led i denne indsats. EU vil herigennem kunne spare 100 mia. EUR og reducere emissionerne med næsten 800 mio. tons om året. Det er en af de vigtigste måder, hvorpå man kan nedbringe CO₂-emissionerne.

Transport, bygninger og mere effektiv produktion, overførsel og distribution af energi er alle områder, hvor der er behov for tilskyndelser gennem både lovgivning og information, men som også stimuleres af ønsket om at undgå konsekvenserne af forbrugernes stigende udgifter til energi. Produktnormer kan anvendes til at gøre en lang række produkter mere energieffektive, lige fra fjernsyn til biler og varmeanlæg og gadebelysning. Bedre mærkning betyder allerede, at 75% af de mærkede produkter, der købes, er i "A"-klassen. Alle disse besparelser gør det nemmere for husholdningerne at klare de stigende energipriser, og åbner op for flere investeringer i teknologi og job. Indsatsen for at nå 20%-målet for energieffektivitet vil imidlertid kræve, at der gøres en stor indsats på alle niveauer: af de offentlige myndigheder, de erhvervsdrivende og borgerne.

Efter 2020: styrkelse af det potentiale, der skal gøre det muligt at reducere emissionerne yderligere

Over de seneste ti år er der sket en hurtig udvikling på det teknologiske område. Teknologien inden for den vedvarende energi har gjort vind- og solenergi mere rentabel end nogensinde tidligere. Der bliver taget hensyn til energieffektivitet i en lang række produkter, lige fra simple el-pærer til det mest sofistikerede produktionsmaskineri. Denne proces skal imidlertid op i et højere gear, hvis Europas mål for klima og energi skal nås, og hvis det kommercielle potentiale i denne form for teknologi skal kunne udnyttes til fulde. I EU's strategiske plan for energiteknologi⁶ anvendes EU's støtteforanstaltninger til at fastholde EU's førerposition inden for bæredygtig teknologi. Klimaændringer og energi er blevet øremærket som de områder, hvor det europæiske teknologiske institut indledningsvist kan koncentrere sin indsats.

6 En strategisk energiteknologiplan for EU (SET-PLAN): "Mod en fremtid med lavere kulstofemissioner" KOM(2007) 723 af 22.11.2007.

Opsamling og lagring af kulstof (CCS) er af særlig betydning. Fossile brændstoffer vil også i de kommende årtier være den vigtigste energikilde. Der vil være behov for kullagre for at sikre Europa energi og for at imødekomme den store energiefterspørgsel, der er stigende i mange udviklingslande. Målet vedrørende halvering i 2050 af de samlede drivhusgasemissioner for 1990 vil imidlertid aldrig blive nået, medmindre kullets potentielle energipotentialer kan blive udnyttet, uden at der sker en stor stigning i emissionsniveauet. Det er årsagen til, at Det Europæiske Råd gav opbakning til en beslutning om hurtig ibrugtagning af CCS-teknologien til nye kraftværker, herunder om bygning af 12 demonstrationsanlæg, som skal stå færdige senest i 2015.

Der er behov for EU-lovgivning for at skabe de rette rammer, for at CCS-teknologien kan tages i brug på det indre marked og for at vurdere gevinsterne ved CCS i forhold til ETS. Det er en vigtig del af pakken: Hvis man investerer i CCS, kan man vær sikker på dels at spare udgifterne til ETS-kvoterne, som konkurrenterne skal afholde, dels at der er foranstaltninger på plads, som giver sikkerhed for langsigtede investeringer. Der vil blive iværksat et europæisk industriinitiativ, som bringer de vigtigste aktører sammen og sikrer en sammenhængende indsats bag udviklingen af ny teknologi.

Der vil imidlertid stadig være behov for betydelige investeringer – dvs. tocifrede milliardbeløb i EUR - hvis demonstrationsanlæggene skal finansieres og sættes i gang på kommerciel basis. Eftersom der ikke er mulighed for signifikant finansiering over EU-budgettet, er de eneste mulige kilder til denne investering partnerskaber mellem offentlige og private virksomheder, der hovedsagelig finansieres over nationale budgetter, og privat investering. For regeringerne udgør indtægterne hidrørende fra auktionerne for ETS-kvoter en oplagt indtægtskilde til dette formål. For den private sektor udgør den uundgåelige overgang til CCS-normen en virkelig kommerciel gevinst for kraftværker, der er parate til at gå ind på dette marked hurtigt. Jo senere denne proces går i gang, desto mere vil de politiske beslutningstagere skulle overveje tvungen anvendelse af CCS-teknologien som den eneste mulige løsning.

Igangsættelse af ændringer

Europa-Kommissionen har undersøgt flere forskellige muligheder og opstillet flere forskellige scenarier med udgangspunkt i det overordnede princip, at der var behov for at fastlægge en fremgangsmåde, som begrænser de omkostninger, EU's økonomi stilles over for i forbindelse med ændringerne, og som uden videre kan passes ind i Lissabonstrategien. Det ville være formålsløst at hævde, at ændringer i den planlagte størrelsesorden ikke kræver nogen økonomisk indsats. Ifølge Kommissionen vil man med en hensigtsmæssig fremgangsmåde imidlertid kunne holde omkostningerne lige under 0,5% af BNP pr. år, når man når frem til 2020. Dette åbner mange flere muligheder for at skabe velstand og vækst, end hvis der ikke skrider til handling.

For at nå EU's mål med færrest mulige omkostninger bygger Kommissionens forslag på ETS-erfaringerne og overlader mest muligt initiativ til markedet. Der gives også mest muligt spillerum for nationale beslutninger, der ligger inden for de specifikke fastsatte nationale mål.

- Det fremtidige ETS vil sikre, at priserne er tilstrækkeligt høje til, at virksomhederne har en stærk økonomisk interesse i at undgå omkostningerne i forbindelse med ETS-kvoter.
- Auktioner for ETS-kvoter vil fremme etablering af mere effektive anlæg.

- Hvad angår emissionsreduktioner, der ligger uden for ETS, vil medlemsstaterne frit kunne vælge forskellige strategier for at sikre deres reduktioner, afhængigt af de forskellige omstændigheder i de pågældende medlemsstater.
- Medlemsstaterne bør frit kunne bestemme deres egen kombination af energikilder⁷ og fremme vedvarende energi på forskellige måder. Indførelsen af et system, der skal gøre det muligt for medlemsstaterne at nå deres mål for vedvarende energi gennem samarbejde med andre medlemsstater, gør det muligt at foretage et nationalt valg med hensyn til, hvor langt man vil gå med den nationale produktion af vedvarende energi.
- Det er tilladt at anvende statsstøtte med henblik på at nå målet vedrørende nedskæring af emissioner og øget anvendelse af vedvarende energi. Anvendelse af denne type statsstøtte skal imidlertid ligge i den rigtige del af feltet mellem generøs støtte til målrettet miljøbeskyttelse og opretholdelse af konkurrencen. Effektiv konkurrence er altafgørende, hvis de markedsbaserede instrumenter skal kunne fungere efter hensigten. Der vil blive fastlagt nye retningslinjer for, hvordan medlemsstaterne kan anvende statsstøtte til at fremme bedre miljøbeskyttelse, herunder på energiområdet. Statsstøtten kan ikke kun bidrage til at kompensere for markedets manglende evne til at afspejle omkostningerne for miljøet, den kan også tilskynde virksomhederne til at anvende mere miljøvenlige processer eller til at investere i grønnere teknologier. Ifølge de nye retningslinjer kan statsstøtte være berettiget, hvor højere produktionsomkostninger gør det vanskeligt for vedvarende energi at få adgang til markedet. De gør det muligt at opnå fuld støtte med henblik på at opnå økonomisk rentabilitet for vedvarende energi. Det gør det også muligt at overveje statsstøtte til kulstofopfangning og -lagring og skaber retssikkerhed omkring kvotehandelssystemet.

De særlige behov i energiintensive industrier

Energiintensive industrier spiller en vigtig rolle i EU's økonomi. De vil stå over for særlige udfordringer ved overgang til en klimavenlig økonomi. De vil skulle tilpasse sig stigende elpriser, og som store forurenere vil de under normale omstændigheder skulle deltage i auktioner for ETS-kvoter, hvilket udgør supplerende omkostninger, som ikke skal afholdes af konkurrenter i lande uden lavkulstofforanstaltninger. Det kan ikke blot få konsekvenser for konkurrenceevnen og beskæftigelsen, men der er også en risiko for, at produktionen og den deraf følgende forurening blot bliver flyttet til lande, som ikke har nogen lavkulstofpolitik. En række energiintensive sektorer – jern- og stålindustrien og andre former for metalindustri, papirmasse- og papirindustrien og den mineralske industri – har udtrykt bekymring i denne forbindelse. Problemet omkring elprisstigningernes indvirkning på visse sektorer er også blevet rejst, og det vil skulle løses, når problematikken er dokumenteret bedre.

Det problem kunne løses gennem en bred international aftale. I mangel af en sådan aftale eller en signifikant ensidet indsats fra konkurrenter i energiintensive sektorer skal EU imidlertid være klar til at handle for at sikre ens spilleregler.

⁷ Det Europæiske Råd understregede i marts 2007, at den europæiske energipolitik fuldt ud respekterer medlemsstaternes valg af energimix og bekræftede, at det var "op til den enkelte medlemsstat at afgøre, om den vil anvende kernekraft" og understregede, at "dette skal ske under stadig forbedring af den nukleare sikkerhed og håndteringen af radioaktivt affald".

Forslagene indeholder derfor bestemmelser, der gør det muligt at skride til handling. Vurderingen af, om der skal skrives ind, afhænger af opfyldelsen af kriterier, der viser, at de supplerende omkostninger ikke kan overføres til forbrugerne uden betydelige tab af markedsandele til mere forurenende konkurrenter uden for EU. Sektorer, der opfylder disse kriterier, vil kunne modtage en del af eller alle deres ETS-kvoter vederlagsfrit. Sådanne foranstaltninger kunne følges op med en analyse af effekten af internationale forhandlinger, som kan føre til forslag om f.eks. justering af andelen af gratis kvoter eller krav til importørerne om, at de deltager i ETS-auktioner med henblik på køb af kvoter på lige fod med europæiske konkurrenter, forudsat at et sådant system er foreneligt med WTO-forpligtelserne.

Investeringssevne

Det Europæiske Råd anerkendte, at den ambition, der præger forslagene, indebærer, at der stilles reelle krav til alle medlemsstater. Kommissionen har derfor foretaget en omhyggelig vurdering af forslagenes økonomiske konsekvenser set i forhold til de enkelte medlemsstaters evne til at foretage de krævede investeringer. Det skønnes, at de samlede omkostninger for den europæiske økonomi i 2020 vil ligge på lige under 0,5% af BNP, og ifølge Kommissionen bør ingen medlemsstat anmodes om at foretage investeringer, der afviger for meget fra dette gennemsnit. De specifikke krav til hver medlemsstat er på den baggrund blevet justeret for at give plads til et realistisk investeringsniveau for mindre velstående medlemsstater. Denne justering har indvirkning på tre forskellige aspekter ved forslagene:

- De nationale mål, der er opstillet for reduktion af drivhusgasser uden for rammerne af ETS.
- De nationale mål, der er sat for den andel af EU's energiforbrug, der skal udgøres af vedvarende energi.
- Auktionsrettighederne under ETS, med fordeling af auktionsrettigheder, der skal øge andelen for mindre velstående medlemsstater.

Denne fremgangsmåde vil gøre det muligt for alle medlemsstater at nå realistiske og bæredygtige mål. Den vil kræve, at alle medlemsstater gør en reel indsats, men gør det også muligt at virkeliggøre Europas ambition om at skabe en egentlig miljøvenlig økonomi.

Konklusion

Europa anno 2050 kommer til at se meget anderledes ud. Ingen steder vil det være mere synligt end med hensyn til den måde, hvorpå vi dækker vores energibehov, og den respekt, vi udviser over for det omgivende miljø. Det er en vision, der inspirerer mange europæere i dag. De erkender, at der er alternativer, og at de kan ændre levevis, således at de kan fortsætte med at skabe vækst og beskæftigelse, samtidigt med at de går i forreste linje i kampen mod klimaændringerne. Det er en situation med nye muligheder og ny teknologi, som Europa er godt placeret til at udnytte, og som åbner nye markeder for producenter og leverandører.

Europa-Kommissionens forslag afstikker den fremtidige kurs for Europa. De fastlægger rammer og tilskynder til virkeliggørelse af de politiske ambitioner, der blev formuleret af Den Europæiske Union i foråret 2007, og tydeliggjort på Balikonferencen. Disse forslag er et vigtigt udgangspunkt for Europas indsats for at modernisere sin økonomi og tage de udfordringer op, som vi står over for i det 21. århundrede.