

## SAMLENOTAT

Klima-, Energi- og Bygnings-  
ministeriet

28. januar 2013

## Rådsmøde (energi) den 22. februar 2013

### Dagsorden

Side

1. Kommissionens forslag om ændring af Brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet (ILUC)  
- *Orienterende debat* 2
2. Kommissionens meddelelse ”Et fungerende indre energimarked”  
- *Politisk drøftelse* 13
3. Det europæiske semester/Den årlige vækstundersøgelse 2013  
- *Udveksling af synspunkter* 23

# **1. Kommissionens forslag om ændring af Brændstofkvalitetsdirektivet og VE-direktivet (ILUC)**

KOM(2012) 595 Endelig

*Nyt notat*

## **1. Resumé**

*Kommissionen har den 17. oktober 2012 fremsat et (samlet) direktivforslag til ændring af VE-direktivet og brændstofkvalitetsdirektivet. Det anføres i forslaget, at dets formål er at indlede overgangen til de biobrændstoffer, som giver betydelige CO<sub>2</sub>-fortrængninger, når der også indrapporteres estimerede emissioner fra indirekte arealforskydninger (benævnt ILUC – indirect land use change).*

*Med forslaget fastsættes der en grænse på 5 pct. for den andel, som biobrændstoffer og flydende biobrændsler baseret på fødevareafgrøder kan bidrage med ved opfyldelse af målet om 10 pct. vedvarende energi i transport i 2020 i medfør af VE-direktivet. Der foreslås ingen 5 pct. grænse i brændstofkvalitetsdirektivet, ligesom der heller ikke findes andre reelle mekanismer, der begrænser anvendelsen af fødevarebaserede biobrændstoffer ud over de eksisterende bestemmelser i direktivet. Det anføres endvidere, at formålet er at skabe incitament til anvendelse af bæredygtige og avancerede biobrændstoffer derved, at sådanne biobrændstoffer kan tælle fire gange eller for nogles vedkommende dobbelt i forhold til opfyldelse af 10 pct. målet i VE-direktivet. Forslaget indebærer endvidere, at leverandører af brændstoffer skal indberette om CO<sub>2</sub>-udledningerne fra de anvendte biobrændstoffer inklusiv de estimerede emissioner som følge af ILUC. Kommissionen skal inden 31. december 2017 foretage en vurdering af ændringernes effekt med hensyn til at begrænse ILUC-effekten, og skal om nødvendigt fremsætte forslag om at indføre ILUC-faktorer i bæredygtighedskriterierne fra 1. januar 2021. Forslaget kan have samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser.*

*Formandskabet har sat sagen på dagsordenen for rådsmødet den 22. februar 2013 med henblik på en orienterende debat.*

## **2. Baggrund**

Kommissionen har den 17. oktober 2012 fremsat forslag til ændring af VE-direktivet og Brændstofkvalitetsdirektivet. Kommissionen har valgt at fremsætte dette som et samlet direktivforslag til ændring af de to direktiver.

Forslaget fremsættes med baggrund i VE-direktivets artikel 19, stk. 6. Ifølge denne bestemmelse skulle Kommissionen senest ved udgangen af 2010 have udarbejdet rapport om effekten af indirekte arealanvendelsesændringer (også benævnt ILUC; indirect land use change) på drivhusgasemissionerne fra biobrændstoffer og om fornødent forslag til imødegåelse heraf.

Ved ILUC forstås, at når biobrændstoffer produceres på eksisterende landbrugsjord, og der fortsat er efterspørgsel efter fødevarer, kan dette føre til, at der produceres erstatningsfødevarer et andet sted, der ikke er beskyttet af bæredygtighedskriterier. Dette kan indebære ændringer i arealanvendelsen ved at fx skov ændres til landbrugsjord, hvilket indebærer, at der frigives en betydelig del CO<sub>2</sub>-emissioner.

Forslaget er ledsaget af en såkaldt Impact Assessment vedrørende forslaget, udarbejdet af Kommissionen. Denne Impact Assessment er primært baseret på International Food Policy Institute's arbejde "Global trade and environmental impact study of the EU biofuels mandate" fra oktober 2011. Kommissionen anser dette studie for at udgøre det bedste, tilgængelige videnskabelige grundlag vedrørende de indirekte arealforskydninger forårsaget af biobrændstofforbruget i EU.

Forslaget er sendt parallelt til Rådet og EP med henblik på fælles lovgivningsprocedure. Forslaget forventes at skulle behandles efter TFEU artikel 192. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionen angiver, at forslagets formål er at indlede overgangen til de biobrændstoffer, som giver betydelige CO<sub>2</sub>-fortrængninger, når der også indrapporteres estimerede emissioner fra indirekte arealforskydninger.

Det angives således, at forslaget sigter på:

- At begrænse andelen af konventionelle biobrændstoffer (som har risiko for at medføre ILUC effekt), der kan anvendes til opfyldelse af VE-direktivets mål om 10 pct. VE i transport i 2020
- At tilskynde til en større markedsindtrængen af avancerede biobrændstoffer (med lav risiko for ILUC-effekt)
- At mindske emissionerne fra produktionen af biobrændstoffer
- At forbedre rapporteringen vedrørende emissioner fra biobrændstoffer, således at denne også omfatter estimerede ILUC-effekter

Med forslaget begrænses den andel, som biobrændstoffer og flydende biobrændsler baseret på fødevareafgrøder kan bidrage med ved opfyldelse af målet om 10 pct. vedvarende energi i transport i 2020 i medfør af VE-direktivet. Den maksimale andel fastsættes til 5 pct.(-point). Der har ikke hidtil været en sådan maksimumsgrænse i VE-direktivet.

Med forslaget om at begrænse anvendelse af 1. generationsbiobrændstoffer skabes der et begrænset marked for afsætning af 2. generationsbiobrændstoffer (dog kun for 2. generations biodiesel, da dette pt. er langt billigere at producere end 2. generations bioethanolprodukter). Generelt er 2. generationsbiobrændstoffer dyrere i produktion, og for at opveje dette kan sådanne biobrændstoffer tælle fire gange eller for nogles vedkommende dobbelt i forhold til opfyldelse af 10 pct. målet. De biobrændstoffer, som kan tælle fire gange, er biobrændstoffer baseret på bl.a. husholdningsaffald, industrielt affald, halm, husdyrgødning og visse restprodukter fra industrielle processer (rå glycerin m.m.). De biobrændstoffer, som kan tælle dobbelt, er biobrændstoffer baseret på bl.a. animalsk fedt, brugt stegeolie, lignocellulose materiale og nonfood cellulose materiale.

Minimumskravet til drivhusgasreduktion for biobrændstoffer og flydende biobrændsler fastsættes til 60 pct. for installationer, der tages i drift efter 1. juli 2014. Der er tale om en skærpelse, idet 60 pct. kravet efter de gældende regler først træder i kraft for installationer taget i drift efter 1. januar 2017. Omvendt forlænges perioden, hvor der på eksisterende anlæg kan anvendes biobrændstoffer med lav CO<sub>2</sub>-fortrængning (35 pct.) med et år, hvilket er en lempelse.

Forslaget indebærer endvidere, at leverandører af brændstoffer skal indberette om CO<sub>2</sub>-udledningerne fra de anvendte biobrændstoffer inklusiv de estimerede emissioner som følge af ILUC, ligesom medlemsstaterne skal inkludere de estimerede ILUC-effekter i deres rapporter til Kommissionen om anvendelsen af vedvarende energi.

Kommissionen skal inden 31. december 2017 foretage en vurdering af ændringernes effekt med hensyn til at begrænse ILUC-effekten, og skal om nødvendigt fremsætte forslag om at indføre ILUC-faktorer i bæredygtighedskriterierne fra 1. januar 2021.

Der tillægges beføjelser til Kommissionen i form af delegerede retsakter til bl.a. at fastlægge metoder vedrørende måling af drivhusgasemissioner mv.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om den kommende lovgivning.

#### **5. Nærhedsprincippet**

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet, begrundes Kommissionens lovgivning på EU-niveau med, at Kommissionen i henholdsvis art. 19, stk. 6 og art. 7d, stk. 6 i de to gældende direktiver pålægges at adressere problematikken om ILUC. Det overordnede formål med ændringen af de to direktiver er at bidrage til reduktion af drivhusgasser. En måde at opfylde formålet på er at skabe et EU-marked for bæredygtige biobrændstoffer. På grund af ILUC-problematikkens komplekse og grænseoverskridende karakter kan medlemsstaterne ikke håndtere problematikken på nationalt niveau, hvorfor det er nødvendigt med EU-regulering af området.

#### **6. Gældende dansk ret**

Danmark har gennemført følgende direktiver på biobrændstofområdet:

- Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (VE-direktivet)
- Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/30/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationer for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationer for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF (brændstofkvalitetsdirektivet)

Direktiverne er gennemført ved

- Lovbekendtgørelse nr. 674 af 21. juni 2011 om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser fra transport
- Lov nr. 276 af 27. marts 2012 om ændring af lov om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser fra transport og lov om fremme af vedvarende energi
- Bekendtgørelse nr. 1403 af 15. december 2009 om biobrændstoffers bæredygtighed m.v. med senere ændringer
- Energistyrelsens håndbog om dokumentation for biobrændstoffers bæredygtighed

## 7. Konsekvenser

Direktivforslaget – såvel som de gældende direktiver, og deraf affødte nationale love – giver olieselskaberne vide rammer for, hvorledes direktiverne skal opfyldes. Konsekvenserne af direktivforslaget er derfor meget afhængige af, hvordan olieselskaberne vælger at opfylde de forpligtelser, de pålægges. Dette vil på sin side bl.a. være afhængigt af, hvordan prisstrukturen udvikler sig på markederne for fossilt brændstof og de forskellige typer af biobrændstoffer.

Nedenfor gennemgås en første vurdering af direktivforslagets konsekvenser indenfor forskellige områder, og der tages udgangspunkt i det, der anses som de mest sandsynlige scenarier, men andre scenarier er mulige.

Forslaget vil medføre, at der reelt stilles krav om, at minimum 1,25 pct. af biobrændstofferne skal være 2.g. biobrændstoffer (f.eks. ethanol på halm og biodiesel på animalsk fedt). Med baggrund i de gældende regler er det hidtil forudsat, at der til opfyldelse af 10 pct. målet i VE-direktivet vil blive anvendt ca. 10 pct. 1.g. biobrændstoffer baseret på fødevareafgrøder (f.eks. ethanol på korn eller sukkerrør, og biodiesel på raps eller soja). Med Kommissionens forslag indføres der en maksimumsgrænse på 5 pct. for andelen af fødevarebaserede biobrændstoffer ved opfyldelse af 10 pct. målet. Da fødevarebaserede biobrændstoffer typisk er billigere end biobrændstoffer baseret på restprodukter eller affald, er det sandsynligt, at målet vil blive opfyldt med mindst 5 pct. fødevarebaserede biobrændstoffer og en andel af ikke-fødevarebaserede biobrændstoffer. Da de sidstnævnte typer af biobrændstoffer tæller dobbelt eller fire gange (afhængigt af råvaren) mod målet, vil en iblanding på helt ned til 1,25 procent kunne føre til opfyldelse af 10 pct. målet.

En samlet iblanding på 6,25 pct. vurderes dog ikke at være tilstrækkelig, da leverandørerne (olieselskaberne) også skal opfylde målet i Brændstofkvalitetsdirektivet om, at vugge til grav emissionerne af drivhusgasser pr. energienhed skal reduceres med 6 pct. i 2020 i forhold til 2010 (målt som g CO<sub>2</sub> ækvivalenter pr. MJ). Der vil derfor være behov for en væsentligt højere iblanding end de nævnte 6,25 pct. (anslået til op i mod 10 pct). Som forslaget er udformet, ville leverandørerne have flere muligheder for at opfylde kravene. Dette kan f.eks. ske ved større anvendelse af 2.g. biobrændstoffer eller ved at øge iblandingsprocenten ved anvendelse af 1.g. biobrændstoffer. Der er også frihed mht. iblanding i hhv. benzin og diesel. Der er ifølge forslaget ikke nogen maksimumsgrænse for, hvor stor en procentdel fødevarebaserede biobrændstoffer, der kan iblandes med henblik på at opfylde 6 pct.-reduktionsmålet.

Samlet vurderes det umiddelbart, at forslaget vil skabe et lidt større marked for biobrændstoffer baseret på restprodukter og affald end med de gældende regler, men omfanget heraf vil afhænge af, hvordan olieselskaberne vælger at tilpasse sig de nye regler i lyset af den fremtidige prisstruktur. Det vurderes umiddelbart, at markedet for 2.g. biobrændstoffer i første omgang primært vil være biodiesel, da 2.g. biodieselproduktion ikke er markant dyrere end 1.g. biodiesel. Der anvendes allerede i dag 2.g. biodiesel i Danmark.

Forslaget om, at krav om 60 procent reduktion af emissionerne fra biobrændstoffer produceret på nye anlæg fremrykkes fra 2017 til 2014 forventes ikke at få væsentlig betydning, da der kun forventes opført få nye anlæg inden 2017. Forslaget om, at eksisterende anlæg vil kunne producere biobrændstoffer med lav fortrængning (35 pct.) i et år mere end efter de gældende regler, er en lempelse, som trækker i modsat retning og som kan give øgede emissioner.

### Lovmæssige konsekvenser.

En vedtagelse af Kommissionens direktivforslag vil nødvendiggøre ændringer af den lovgivning, der er nævnt i afsnit 6.

### Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Som nævnt ovenfor forventes det, at forslaget vil medføre, at der anvendes en lidt større andel af biobrændstoffer baseret på restprodukter og affald. Ved opfyldelse af de nye krav forventes der at være et statsligt provenutab. Statens indtægter fra CO<sub>2</sub>-afgift på brændstof forventes stort set at være uændret, da den volumenmæssige anvendelse af biobrændstoffer ikke forventes at ændre sig markant. Beregningerne er foretaget ud fra nogle skøn mht. fremtidige priser på biobrændstoffer, hvor især prisen for 2. g. biobrændstoffer, er behæftet med stor usikkerhed. Der er foretaget beregninger af flere cases for opfyldelse af kravene.

Forslaget forventes med denne forudsætning samtidig at føre til en marginal merpris for bilisterne.

De samlede samfundsøkonomiske konsekvenser skønnes til at udgøre under 50 mio. kr.

### Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at medføre væsentlige administrative konsekvenser for virksomhederne, da disse i forvejen skal overholde de gældende bestemmelser om bæredygtighed (drivhusgasemissionsfortrængning m.v.) og indrapportere herom til de danske myndigheder. Bestemmelserne fremgår af de eksisterende direktiver (VE-direktivet og Brændstofkvalitetsdirektivet) og er gennemført i dansk lovgivning.

Som noget nyt indføres der med forslaget en rapporteringsforpligtelse for leverandørerne af brændstoffer vedrørende biobrændstoffernes ILUC-effekt, men denne rapportering medfører ubetydelige administrative byrder, da ILUC-faktorerne for de enkelte råvaretyper er fastlagt i direktivet, og da virksomhederne allerede skal indberette, hvilke råvaretyper der er anvendt.

### Beskyttelsesniveauet

Forslaget om en maksimumsgrænse på 5 pct. for fødevarer baserede afgrøder vil ifølge Kommissionens Impact Assessment føre til en reduktion på lidt over halvdelen af de forventede, globale emissioner som følge af ILUC ved EU's opfyldelse af 10 pct. VE-målet i transport, sammenlignet med baselinescenariet. I baselinescenariet opfyldes 10 pct. VE-målet i transport i 2020 i langt overvejende grad med fødevarer baserede biobrændstoffer.

Det er Energistyrelsens umiddelbare vurderingen, at forslaget ikke vil føre til markante ændringer i niveauet for iblanding af biobrændstoffer, hverken i Danmark eller i EU. Drivhusgasemissionerne som følge af forslaget vil således være stort set uændrede.

## **8. Høring**

Forslaget har været sendt i høring i en bred kreds med frist d. 7. november 2012. Reaktionen på forslaget varierer fra en holdning om, at Danmark bør afvise forslaget helt (NOAH) til at bakke op om forslaget som det foreligger (CO-industri og 3F). Hovedparten af høringsparterne har dog forslag til større eller mindre ændringer af forslaget, hvoraf de fleste koncentrerer sig om 2. generation biobrændstoffer herunder eventuelt iblandingskrav for disse, ILUC samt det foreslåede loft på 5 procent over 1. generation. Generelt angives det i mange af høringssvarene, at intentionerne med

forslagene er gode, men at forslagene ikke vil opfylde intentionerne om at fremme af avancerede biobrændstoffer.

I det følgende resumeres høringsparternes tilkendegivelser vedrørende de væsentligste af de berørte elementer:

*Udvikling af avancerede biobrændstoffer (2. generations biobrændstoffer) og tvungen iblanding.* DONG mener, at forslaget ikke i tilstrækkelig grad giver incitament til udviklingen og markedsføringen af 2. generations biobrændstoffer. Der vil i stedet kunne indføres en form for tvungen iblanding af 2. generations biobrændstoffer som nævnt i forslagets annek 9 punkt a, da dette vil give en større investorsikkerhed for investeringer i 2. generations biobrændstoffer. Biorefining Alliance foreslår ligeledes krav om iblanding af 2. generation biobrændstoffer. Denne holdning støttes af Dansk Energi, der også bemærker, at 4-dobbelttælling ikke i tilstrækkelig grad sikrer fremme af 2. generations biobrændstoffer, og at forslaget ikke tilvejebringer den fornødne investorsikkerhed for udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. CO-industri ser forslaget som et positivt skridt mod udviklingen af 2. generations biobrændstoffer, men også at forslaget ikke kan stå alene til sikring af udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. Landbrug og Fødevarer opfordrer til, at der indføres et iblandingskrav for 2. generation biobrændstoffer, således at der allerede nu skabes incitament for produktion. Dansk Erhverv støtter en udfasning af 1. generations biobrændstoffer og indførelse af incitament til 2. generations biobrændstoffer, og anbefaler, at disse og fremmes mest muligt på dansk område. Dansk Erhverv mener også, at tvungen iblanding af 2. generations biobrændstoffer vil kunne støtte udviklingen og markedsføringen af avancerede biobrændstoffer. EOF anerkender, at forslaget vil styrke udviklingen hen mod øget brug af 2. generations biobrændstoffer. EOF mener dog, at fokus i høj grad bør være på om biobrændstoffer, 1. eller 2. generations biobrændstoffer, har en høj bæredygtighed. EOF mener videre, at såfremt de rette incitament til promovning af 2. generations biobrændstoffer ikke er til stede, bør 6 pct. målet i brændstofkvalitetsdirektivet revurderes. Hveiti og DAKA anfører, at begrænsningen i anvendelsen af 1. generations biobrændstoffer ikke automatisk vil medføre investeringer i 2. og 3.g, da disse fremtidige teknologier forventeligt vil blive tilknyttet 1. generations biobrændstof anlæg. Denne holdning støttes af Dansk Industri, der samtidigt anfører, at forslaget ikke tilvejebringer den nødvendige investorsikker for udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. NOAH påpeger, at grundlaget for beslutning om anvendelse af 2. generations biobrændstoffer hviler på et spinkelt grundlag, og at man er ved at gentage den oprindelige fejltagelse med at fastsætte bindende målsætninger for anvendelsen af biobrændstoffer, nu ved at satse massivt på ”avancerede biobrændstoffer”.

*Rapportering af ILUC faktorer og revurdering af disse i 2017 m.h.p. evt. regulering i 2021.*

Biorefining Alliance beklager, at der ikke er opnået enighed om bæredygtighedskriterier for ILUC og opfordrer til, at der medtages krav, som sikrer, at de 1. generation biobrændstoffer, som anvendes, er de mest bæredygtige. DONG Energy mener at ILUC er reel og bør indgå i reguleringen, men anerkender usikkerheden og anbefaler, at der tilvejebringes en sikrere vurdering tidligere end 2017 og i givet fald en regulering tidligere end 2021. Landbrug og Fødevarer mener, at ILUC er en bekymring som bør tages alvorligt, men at det eksisterende, faglige grundlag ikke er tilstrækkeligt. Mellemfolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener at ILUC-faktorer bør tillægges de enkelte biobrændstoffer. NOAH mener, at det må kræves, at der gøres rede for alle emissioner i forbindelse med produktion og anvendelse af biobrændstoffer. NOAH mener videre, at de modeller, som Kommissionen har bygget deres impact assessment på – herunder ILUC-modelling – er misvisende. Dansk Industri og Hveiti anerkender, at ILUC kan have en betyd-

ning for CO<sub>2</sub>-fortrængningen, men gør opmærksom på, at modellerne for ILUC er behæftet med betydelig usikkerhed og blandt andet ikke vægter den reelle værdi af side- og biprodukter, hvorfor de nuværende modeller ikke kan anvendes som reguleringsværktøjer. Dansk Energi anerkender også, at ILUC kan have en betydning, men mener, at det er for præmaturligt at benytte ILUC som reguleringsværktøj. Dog ønsker Dansk Energi at man hurtigere end foreslået når frem til konsensus om ILUC-faktorer. Emmelev anerkendes ligeledes principperne om ILUC, men er ikke enig i den af Kommissionen valgte modellering. En korrekt modellering af ILUC vil vise, at europæisk produceret vegetabilsk biodiesel vil begrænse CO<sub>2</sub>-udledningen frem for en forøgelse af udledningen. DAKA er enig i, at ILUC kan være et reelt problem, men at der skal arbejdes videre med problemstillingen, før det kan bruges til regulering. EOF mener, at der fortsat hersker stor uenighed om effekten af ILUC blandt eksperter, og er derfor glad for, at ILUC ikke indgår i den direkte regulering, og mener samtidigt, at den heller ikke bør være en del af rapporteringsforpligtelsen. Agro Industries påpeger, at anvendelse af produktionsjord i landbruget til dyrkning af energiafgrøder bør bringes til ophør med kompensation til de virksomheder, der forarbejder afgrøderne til brændstof for at sikre biodiversitet.

#### *Loftet på 5 procent for konventionelle biobrændstoffer.*

Biorefining Alliance støtter loftet og opfordrer til, at det ikke udvandes. DONG Energy støtter ligeledes loftet men påpeger, at det kun gælder i VE-direktivet, og at det derfor stadig vil være muligt at bruge 1. generation biobrændstoffer til at opfylde brændstofkvalitetsdirektivets mål. Landbrug og Fødevarer mener, at problematiseringen af 1. generation biobrændstoffer er for unuanceret, og at alle biobrændstoffer, som lever op til bæredygtighedskriterierne bør kunne anvendes. Forslaget giver ikke sikkerhed for, at de danske oliemøller fortsat vil kunne producere, hvad de gør i dag. Dansk Industri og Hveiti mener, at indførelsen af loftet vil kunne umuliggøre det for medlemsstaterne at opfylde 10 pct. forpligtelsen i 2020, da det kan blive svært at få etableret anlæg til avanceret biobrændstof inden for en overskuelig fremtid. Loftet vil ikke automatisk føre til de investeringer, der skal til for at sikre udviklingen af 2. generations biobrændstoffer. DAKA anfører, at det kan være problematisk for udviklingen af hele biobrændstofindustrien med et loft for konventionelle biobrændstoffer. Emmelev mener, at en skarp sondring mellem 1. og 2. generation biobrændstoffer er forfjålet og påpeger, at de begrænsninger, der allerede er indført i VE direktivet for 1. generations biobrændstoffer tillige med de nu foreslåede ændringer, vil medføre en udfasning af disse biobrændstoffer. Fremsættelsen af forslaget har med øjeblikkelig virkning stoppet de initiativer og investerings tiltag, der ellers var planlagt for traditionelle biobrændstoffer. Nordic Green mener, at opdelingen af biobrændstoffer vil kunne medvirke til at skabe et marked for de biobrændstoffer, der har lavest ILUC-effekt. Mellempolkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener, at niveauet på 5 pct. er alt for højt.

#### *Firedobbelttælling af biobrændstoffer på visse råvarer.*

Biorefining Alliance frygter, at firedobbelttællingen reelt vil føre til mindre brug af 2. generation biobrændstoffer. DONG påpeger, at både dobbelttælling og firedobbelttælling begrænser markedet for biobrændstoffer og derved den samlede reduktion af udledninger fra transportsektoren. DONG påpeger også, at med forslaget vil Danmark blive tvunget til at dobbelttælle brugt fritureolie, og i praksis er det ikke muligt at sikre, at der ikke er tale om frisk olie. Landbrug og Fødevarer mener, at firedobbelttællingen vil reducere det krævede volumen af 2. generation og dermed modarbejde en kommercialisering af den spæde teknologi. Forslaget vil ikke have en positiv effekt i forhold til etablering af en dansk fuldskalaproduktion af 2. generation bioethanol. Nordic Green anfører, at dobbelt- og firedobbelttælling er gode instrumenter til at stimulere udviklingen af biobrændstoffer,

der ikke har en ILUC-effekt. Hveiti, Dansk Energi og Dansk Industri påpeger, at indførelsen af dobbelt- og firedobbelttælling vil medføre, at den reelle iblanding af biobrændstoffer vil blive mindre og dermed reducere målsætningen. Baseret på hidtidige erfaringer udtrykker Dansk Erhverv tvivl om, hvorvidt dobbelt- og firedobbelttælling kommer til at virke. Emmelev mener, at den foreslåede indførelse af firedobbelttælling i realiteten er en kraftig nedsættelse af ambitionsniveauet for CO2-reduktion i transportsektoren. EOF finder det ulogisk, at der er forskel på hvilken faktor de forskellige 2. generations biobrændstoffer ganges med, når det drejer sig om affaldsbaserede biobrændstoffer. DAKA påpeger, at firedobbelttælling ikke er et velegnet instrument til udvikling af nye teknologier. I stedet bør der udvikles specifikke målrettede programmer for markedsmodning af de enkelte teknologier. Mellemfølkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF finder, at dobbelttælling er utilstrækkeligt til at skabe incitament til at udvikle 2. generations biobrændstoffer. Tredobbelttælling er bedre end direkte statsstøtte til at skabe teknologineutralt incitament til udvikling af alle typer affaldsbaserede brændstoffer.

*Bæredygtighedskravet for nye anlæg og eksisterende anlæg.*

DONG Energy støtter fremrykning af krav om 60 procent CO2-reduktion for biobrændstoffer produceret på nye anlæg, men mener ikke, at det i sig selv – uden ILUC faktorer – er nok til at undgå fejlinvesteringer.

*Revision af regler for elkøretøjer.*

DONG Energy og Dansk Energi foreslår, at hvis 4-dobbelttællingen for visse biobrændstoffer fastholdes, bør beregningen af elbilers bidrag til VE-målet også justeres opad, så elbiler ikke stilles ringere i forhold til i dag, da elbiler bidrager med høj energieffektivitet og positivt samspil med elnettet. Mellemfølkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF mener, at den eksisterende energieffektivitetskoefficient på 2½ gange for elbiler bør øges til fire gange, da en elbil er fire gange så energieffektiv som en bil med forbrændingsmotor, og leverer fire gange så stor GHG-reduktion som biler med forbrændingsmotor.

*Methanol*

Agro Industries mener, at den nuværende anvendelse af ethanol bør erstattes med methanol, da methanol i modsætning til ethanol ikke anvender landbrugsjord til produktionen. Med de gældende benzinstandarder kan der højst iblandes 3 pct. methanol, og Agro Industries mener, at det vil være nærliggende at hæve denne grænse for iblanding. Agro Industries foreslår endvidere, at alle hindringer for salg af methanolholdige benzinblandinger, herunder blender pumps, fjernes, ligesom bilproducenter og bilimportører skal pålægges at gøre flex-fuel vehicles tilgængelige senest i 2017.

*Fødevarerikkerhed*

NOAH, Mellemfølkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF udtrykker bekymring for forslaget indvirkning på fødevarerpriser og Mellemfølkeligt Samvirke, WWF, Greenpeace, DØR, DN, Verdens Skove og DOF opfordrer til total udfasning af 1. generations biobrændstoffer.

Sagen blev behandlet på klima-, energi- og bygningspolitisk specialudvalg den 22. januar 2013, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Generelt henholdte deltagerne på specialudvalgsmødet sig til deres fremsendte høringsvar. De grønne organisationer udtrykte stor enighed i hinandens synspunkter. På mødet blev følgende dog understreget:

### *Generelt*

De fleste deltagere udtrykte tilfredshed med samlenotatet. De fleste grønne organisationer mente, at forslaget var et lille skridt i den rigtige retning, men at der fortsat manglede meget, før det kunne betegnes som et godt forslag. Dansk Industri bemærkede, at de to direktiver ikke kunne løse alle problemer i verden, og at man måtte have dette for øje, ligesom at det er vigtigt, at den danske regering kun baserer sin holdning på et solidt videnskabeligt grundlag. 92-gruppen mente, at forslaget stort set ikke vil have nogen effekt, hvorfor det bør ændres markant. 92-gruppen mente derfor, at den danske regering bør være meget offensiv på ændring af forslaget. WWF påpegede, at delmål er en god mekanisme også for at fremme vedvarende elektricitet i transportsektoren frem mod 2020.

*Udvikling af avancerede biobrændstoffer (2. generations biobrændstoffer) og tvungen iblanding.* Biorefining Aliance anførte, at der er brug for forpligtende delmål for 2. generation fordelt på bioethanol og biodiesel. Målene bør indføres gradvist inden 2020. WWF var enig i, at delmål for 2. generations biobrændstoffer var en farbar vej. EOF udtrykte enighed i det ønskelige i mere 2. generations biobrændstof, men pointerede, at det også er vigtigt at sikre sig, at der vil være de mængder til rådighed, som en tvungen iblanding vil fordr. Landbrug & Fødevarer påpegede, at 2. generations biobrændstof kan fremmes ved en tvungen iblanding på 2½ pct. 2. generation og 7½ pct. 1. generations biobrændstof.

### *Firedobbelttælling af biobrændstoffer på visse råvarer.*

Biorefining Aliance mente, at dobbelt- og firedobbelttælling ikke giver tilstrækkeligt incitament til udvikling af 2. generations biobrændstoffer. Organisationen for Vedvarende Energi og WWF anser det som vigtigt, at firedobbelttælling også kommer til at gælde for el-biler og el-tog. Det Økologiske Råd mente, at firedobbelttælling ikke vil virke.

### *Loftet på 5 procent for konventionelle biobrændstoffer.*

Biorefining Aliance og WWF mente, at 5-% loftet er det højst acceptable, der, hvis det skal virke, også bør indføres i brændstofkvalitetsdirektivet. Mellempfolkeligt Samvirke synes, at det er godt, at de skadelige biobrændstoffer begrænses, og at regeringen skal holde fast i cappen, der også skal indføres i brændstofkvalitetsdirektivet. Der bør også indføres et decideret produktions- og forbrugsloft for biobrændstoffer. Det Økologiske Råd, WWF og NOAH påpegede, at 1. generations biobrændstoffer bør udfases hurtigt. Dansk Industri mente også, at cappen kunne være et godt element, bare ikke i dens nuværende form, hvor alle afgrøder blev skåret over en kam, og hvor der derfor ikke blevet taget hensyn til regionale forskelle. Det er vigtigt at bemærke sig, at nogle 1. generations biobrændstoffer har en høj fortrængning af drivhusgasser og en lav ILUC-effekt. Landbrug & Fødevarer udtrykte, at der er fornuft i at bevæge sig mod øget brug af 2. generations biobrændstof, men understregede, at også 1. generations biobrændstoffer har stor værdi. Det blev i øvrigt oplyst, at Danmark kunne levere yderligere 10 mio. tons tørstof biomasse.

### *ILUC-faktorer*

Det Økologiske Råd og Mellempfolkeligt Samvirke mente, at det er et stort tab, at der ikke indføres ILUC-faktorer i direktiverne. NOAH peger på, at Kommissionens tidsplan for ILUC-behandling skal fremrykkes, da ILUC skal håndteres. NOAH peger endvidere på, at også 2. generations bio-

brændstoffer kan være problematiske, særligt i forhold til import af biomasse. EOF, DI og Landbrug & Fødevarer finder det problematisk, at olieselskabernes forpligtes til at indrapportere ILUC-værdier, når der sættes spørgsmåltegn ved ILUC-modellernes validitet.

#### *Fødevarepriser*

Mellemfølkeligt Samvirke vurderede, at udviklingen i fødevarepriser gør, at forslaget er helt utilstrækkeligt, da hensynet til, at undgå stigende fødevarepriserne ikke tilgodeses i nødvendigt omfang.

#### *Energiafgrøder*

Mellemfølkeligt Samvirke pointerede, at energiafgrøder kræver meget land til dyrkning og nævnte som eksempel herpå Jatrophaafgrøder i Afrika.

#### *Biodiversitet*

Danmarks Naturfredningsforening gjorde opmærksom på vigtigheden af, at reguleringen også er sammenhængende med spørgsmålet om biodiversitet og beskyttelse af vandressourcerne.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

De øvrige medlemsstater har endnu ikke fastlagt deres officielle holdninger. Baseret på tilkendegivelser på administrativt niveau vurderes det, at en række lande – typisk lande med en stor produktion af 1. generation biobrændstoffer – er skeptiske over for forslaget om en maksimumsgrænse på 5 procent fødevarebaserede biobrændstoffer i VE-direktet. Omvendt vurderes det, at en række lande, som ønsker en opstramning af forslaget, f.eks. ved at maksimumsgrænsen på 5 pct. også indføres i Brændstofkvalitetsdirektivet, ligesom enkelte lande støtter en hurtigere indførelse af ILUC faktorer.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen arbejder for at skabe en grøn økonomi i vækst og omstille energi- og transportsystemet til at være baseret på 100 pct. vedvarende energi i 2050. Dette bidrager både til at mindske afhængigheden af knappe fossile ressourcer og til at imødegå klimaudfordringerne. I lyset af den økonomiske situation skal det så vidt muligt ske på en måde, der er omkostningseffektiv og som understøtter den økonomiske genopretning og konsolideringen af de offentlige finanser.

Regeringen finder at omlægningen til vedvarende energi i transportsektoren er en særlig udfordring. På længere sigt vil elbiler kunne spille en vigtig rolle, men på kort sigt er biobrændstoffer den mest oplagte måde at opfylde målsætningen om øget anvendelse af vedvarende energi i transportsektoren. Det er dog vigtigt, at der anvendes bæredygtige biobrændstoffer, der medfører reelle drivhusgasreduktioner og ikke indirekte fører til rydning af skov- eller andre naturområder (indirekte ændringer i arealanvendelsen) eller er med til at presse fødevarepriserne i vejret. Regeringen arbejder derfor for at bæredygtigheden af biobrændstoffer skal sikres.

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen nu er kommet med et forslag, som sætter biobrændstoffers bæredygtighed på dagsordenen.

Regeringen er ved at analysere forskellige optioner for, hvorledes forslaget eventuelt kan forbedres, og en mere konkret regeringsholdning vil blive fastlagt i forlængelse heraf.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 27. november 2012. Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

# Kommissionens meddelelse ”Et fungerende indre energimarked”

KOM 2012(663)

## 1. Resumé

*Den 3. liberaliseringspakke for el og gas blev vedtaget i 2009 med frist for gennemførelse i de nationale lovgivninger i marts 2011, men der er væsentlige forsinkelser i mange medlemslande. For at sætte mere gang i processen vedtog Det Europæiske Råd i februar 2011, at Det Indre Marked for energi skulle være gennemført i 2014. Formålet med meddelelsen, som blev fremlagt den 15. november 2012, er at lægge op til en drøftelse, der skal sikre en succesrig gennemførelse af det indre marked for energi. I meddelelsen gennemgås de fremskridt, der er gjort, og det påvises hvad der udestår for at der kan opnås et reelt velfungerende indre marked for el og gas. Meddelelsen slutter med en handlingsplan, der rummer 20 konkrete initiativer, som Kommissionen enten har påbegyndt eller agter at påbegynde i den kommende tid og afslutte inden for de følgende to år. Initiativerne sigter på at sikre gennemførelsen af direktiverne, øge forbrugernes kompetencer og aktive deltagelse, modernisere EU's energisystemer og sikre et passende niveau for medlemsstaternes interventioner i energisektoren.*

*På rådsmødet den 3. december 2012 var meddelelsen genstand for en første udveksling af synspunkter. Det kommende irske formandskab har annonceret, at man sigter på at der vedtages råds-konklusioner om det indre energimarked på rådsmødet den 7. juni 2012.*

## 2. Baggrund

Den 3. liberaliseringspakke for el og gas blev vedtaget i 2009 med frist for gennemførelse i de nationale lovgivninger i marts 2011. En række medlemslande har fortsat ikke foretaget den nationale gennemførelse af pakken, og desuden udestår en række konkrete foranstaltninger, herunder for eksempel fastlæggelse af bindende fælles tekniske retningslinjer og såkaldte grid-codes for netadgang. For at sætte mere gang i processen vedtog Det Europæiske Råd i februar 2011, at Det Indre Marked for energi skulle være gennemført i 2014.

Med meddelelsen vurderer Kommissionen de fremskridt, der er gjort, samt peger på det, der udestår og fremlægger en handlingsplan.

## 3. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen om det indre marked for energi er at lægge op til en drøftelse, der skal sikre en succesrig gennemførelse af det indre marked for energi. Meddelelsen understreger, at der på trods af de fremskridt, der er gjort, er brug for væsentlige ændringer i energimarkedernes funktionsmåde. Ellers vil EU opleve et mindre pålideligt og mere kostbart energisystem, en faldende konkurrencedygtighed, lavere velstand og begrænsede fremskridt hen imod en dekarbonisering. EU er bagud i forhold til målet om fuld gennemførelse i 2014. Ikke alene har en del medlemslande endnu ikke gennemført el- og gasdirektiverne, mange medlemslande fører efter Kommissionens opfattelse

en indadskuende og nationalt orienteret politik, der forhindrer det indre energimarked i at fungere efter hensigten.

For så vidt angår de fremskridt, der er gjort, fremhæver Kommissionen bl.a. følgende:

- Såvel industrielle som private forbrugere kan i de fleste medlemslande vælge mellem flere elleverandører, hvilket har ført til omfattende skift af leverandør i lande som Sverige, UK, Belgien, Irland og Tjekkiet.
- Elpriserne er steget mindre end priserne på primærenergi i de seneste år takket være øget grænsehandel og markedsintegration.
- Likviditeten og transparensen er gradvist øget som resultat af at markedskobling mellem medlemsstaterne har spredt sig fra det nordvestlige EU til andre regioner. Handelen med gas mellem selskaberne er øget væsentligt i takt med en tidobling af antallet af gashandelsplatforme ("gas hubs"). Der er øget gas-til-gas konkurrence, bl.a. takket være øget handel med skibstransporteret flydende naturgas (LNG) som følge af ikke mindst skifergas-"revolutionen" i USA.
- Forsyningssikkerheden er øget, hvilket illustreres af hændelser i februar 2012, hvor en exceptionel kold periode faldt sammen med en reduceret gasimport fra Rusland. Effektive prissignaler fra gas-hubs og kraftbørser i EU sikrede, at gas blev dirigeret derhen, hvor der var brug for den, og at al ledig kraftværkskapacitet blev udnyttet, således at forsyningerne til forbrugerne forblev intakte.
- EU og medlemsstaterne har erkendt behovet for at koordinere de eksterne energirelationer bedre, således at EU taler med større vægt i energirelaterede handelsrelationer. Desuden er det lykkedes for EU at få nabolande til at anvende EU's indre markedsregler på energiområdet, navnlig med undertegnelsen af traktaten for Energifællesskabet i 2005.

Når det gælder mulighederne for forbedringer peger Kommissionen på behovet for:

- Større muligheder for forbrugerne for at kontrollere deres omkostninger til energi.
- Større energieffektivitet ved hjælp af smarte teknologier – her vil det netop vedtagne energieffektivitetsdirektiv sammen med lovgivning, der fremmer vedvarende energi og mikrogenerati-on, dynamiske elpriser og brugen af smarte net og smarte elmålere hjælpe markedet til at udvikle sig i den rigtige retning.
- Større konkurrence gennem bedre adgang til transmissionsnettene. I 11 medlemsstater har fuld implementering af ejermæssig adskillelse sikret effektiv netadgang, hvilket har restruktureret el-sektoren fundamentalt. Men i en række lande halter udviklingen stadigvæk meget.
- Mere effektiv anvendelse og udvikling af nettene. Kommissionen forventer, at kommende fæl-leseuropæiske bindende retningslinjer og "grid-codes" vil føre til øget neteffektivitet. Fra 2013 vil forsyningsselskaber og forbrugere få lettere adgang til infrastrukturen og profitere af lavere transaktionsomkostninger for grænseoverskridende handel.

For at indfri målsætningen om en gennemførelse af det indre energimarked i 2014 er det nødvendigt at tackle en række udfordringer hurtigst muligt.

Handlingsplanen rummer 20 konkrete initiativer som Kommissionen enten har påbegyndt eller agter at påbegynde i den kommende tid og afslutte inden for de følgende to år. Initiativerne sigter på at sikre gennemførelsen af direktiverne, øge forbrugernes kompetencer og aktive deltagelse, modernisere EU's energisystemer og sikre et passende niveau for medlemsstaternes interventioner i energisektoren.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Der er tale om en meddelelse fra Kommissionen. Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

#### **6. Gældende dansk ret**

Der redegøres ikke for gældende dansk ret, da der alene er tale om en meddelelse.

#### **7. Konsekvenser**

Der redegøres ikke for konsekvenserne, idet der alene er tale om en meddelelse. I det omfang meddelelsens initiativer udmøntes vil nogle af dem i varierende omfang medføre øgede omkostninger. Det gælder især initiativer vedrørende infrastrukturen. Der vil være behov for nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med konkret udmøntning.

Samtidig forventes handlingsplanen at indebære en bedre funktionalitet af det indre marked for energi med de deraf følgende positive økonomiske konsekvenser.

Additionelle udgifter afholdes inden for eksisterende rammer.

#### **8. Høring**

Meddelelsen blev sendt i bred høring med frist den 10. december 2012. Sagen blev desuden behandlet på klima-, energi- og bygningspolitisk specialudvalg den 2. november, 2012, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Det Økologiske Råd støtter udvikling af dynamiske elpriser, og henviser til, at varmesiden skal inkluderes i forhold til den dynamiske prissætning.

Dansk Energi nævnte, at det er vigtigt at fremme incitament for investeringer i energimarkedet for finansielle investorer både ift. produktion og distribution.

Ved høringsfristens udløb den 10. december var der indkommet høringssvar fra hhv. Dansk Energi, DONG Energy A/S, Dansk Industri (DI), Vindmølleindustrien, Vedvarende Energi, Greenpeace, Advokatsamfundet, Danmarks Almene Boliger, Dansk Fjernvarme og CO-industri. De fire sidstnævnte meddelte, at man ingen bemærkninger havde. Resultatet af høringen kan resumeres således:

### *Generelle bemærkninger*

Greenpeace har ikke afgivet generelle bemærkninger. Alle øvrige høringsparter hilser meddelelsen velkommen og støtter dens overordnede budskaber, bortset fra Vedvarende Energi, som finder at meddelelsen giver et fordrejet billede af behov for og udvikling af de indre el- og gasmarkeder.

### *Gennemførelse af eksisterende lovgivning*

Dansk Energi finder det positivt, at Kommissionen har fokus på implementering af den allerede vedtagne EU lovgivning, frem for blot at komme med nye direktiver og forordninger. Også DONG Energy A/S støtter Kommissionens krav om rettidig implementering som en central forudsætning for at opnå et omkostningseffektivt energisystem med en stigende andel af vedvarende energi. DONG Energy A/S anbefaler i den sammenhæng, at meddelelsen bliver en rettesnor for det af regeringen igangsatte reguleringseftersyn af elsektoren.

### *Detailmarkedet og regulerede priser*

Dansk Energi deler Kommissionens syn på, at den omfattende brug af prisreguleringer, som stadig finder sted i en lang række EU-lande, hindrer, at leverandørerne kan tilbyde attraktive tjenester og skræddersyede, dynamiske prissætningsordninger. Samtidig virker regulerede priser afskrækkende på nye markedsdeltagere, som ellers vil kunne konkurrere med allerede etablerede virksomheder. Dansk Energi er endvidere enig i Kommissionens betragtning, at selvom der med regulerede priser kan opnås dækning af omkostningerne, så er ulempen, at det ikke sender det rette prissignal til at sikre effektive investeringer. Investorerne opfatter dem snarere som et tegn på politisk indgriben, hvilket kvæler investeringerne.

DONG Energy A/S finder, at priser generelt bør fastsættes på et marked, hvor udbydere konkurrerer og hvor forbrugere forfølger de bedste handler. Det bør også gælde for energipriser i detaildet.

DI er enig med Kommissionen i, at enhver regulering af markedets energipriser snarest skal fjernes. Der bør skelnes skarpt mellem prisregulering og forsyningspligt. Her savnes flere konkrete udspil fra Kommissionen til, hvordan forsyningspligten bør organiseres. En given forsyningspligt bør tage udgangspunkt i ”supplier of last resort”.

### *Sårbare kunder/beskyttelse af forbrugere*

Vedvarende Energi kritiserer meddelelsens synspunkt om, at det væsentligste redskab til beskyttelse af forbrugere er en øget konkurrence indenfor husholdningssegmentet af el- og gasmarkederne.

Vedvarende Energi noterer, at der samtidig nævnes eksempler på kombination af elsalg med teleabonnemeter, som et positivt eksempel. Der nævnes intet om behovet for at et organ til beskyttelse af forbrugere. Der er efter Vedvarende Energis vurdering behov for at kræve simpelhed i el- og gas tilbud, så forbrugerne kan overskue de forskellige tilbud og sammenligne dem. Ved at kombinere el- og gasleverancer med f.eks. telefonabonnemeter kan det være meget svært at sammenligne de forskellige tilbud. Den slags abonnemeter bør derfor undgås. Til gengæld kan der være fordele ved at kombinere el- og gasalg med salg af energibesparelser og evt. vedvarende energi, for at støtte omstillingen til vedvarende energi. Vedvarende Energi mener ikke, at øget konkurrence på forbrugermarkedet kan beskytte alle forbrugere mod højere priser. Uden nationale organer, der kan sikre ri-

melige priser for småforbrugere, vil øget konkurrence snarere give højere priser for de små forbrugere end lavere priser.

Dansk Energi er positivt indstillet overfor, at Kommissionen i 2013 vil fremlægge retningslinjer for definitionen af ”udsatte kunder”, så der kommer mere ensartethed i, hvordan forskellige EU lande bruger dette som argument for regulerede priser.

#### *Nationale kapacitetsmarkeder*

Dansk Energi peger på, at der i landene omkring Danmark er en række igangværende nationale initiativer til at indføre kapacitetsbetalinger. Sverige og Finland har i mange år haft strategiske reserver til at dække tilstrækkelig kapacitet i spidslasttimer. England indfører i 2013 kapacitetsbetaling. Belgien, Frankrig og Tyskland diskuterer p.t. intensivt om kapacitetsbetalinger skal indføres i 2015. Problematikken omkring forsyningssikkerhed og manglende kapacitet opstår, da indtjeningen på de europæiske kraftværker, herunder også de danske, ikke kan få afdækket de faste omkostninger (kapacitet) via elmarkederne.

Dansk Energi noterer sig, at Kommissionen udtrykker bekymring over manglen på en europæisk tilgang til imødegåelse af udfordringerne for forsyningssikkerheden. Kommissionen påpeger, at hvis et kapacitetsmarked ikke er veludviklet, kan det hindre markedsintegrationen i Europa. Det er Dansk Energi enig i, og ser derfor frem til den af Kommissionen nyligt lancerede offentlige høring, som skal afdække behovet for kapacitetsmekanismer i Europa, samt Kommissionens evt. efterfølgende retningslinjer for design af kapacitetssystemer. Det er for Dansk Energi afgørende, at de nationale kapacitetssystemer, der er undervejs, er markedsbaserede og i overensstemmelse med lige og fair konkurrencevilkår for alle aktører på tværs af lande grænser.

Dansk Energi lægger derfor afgørende vægt på, at der startes en transparent diskussion af, hvordan forsyningssikkerheden opretholdes under fair og lige vilkår i et marked med en stigende andel af vedvarende energi. Der bør ses på de beslutninger, der træffes i vore nabolande, og hvilken indflydelse disse har på den danske forsyningssikkerhed og konkurrencesituation. Eksempelvis integration og forbedring af de eksisterende markeder og udvidelse af markederne for systemydelser på tværs af grænser.

Samtidig opfordrer Dansk Energi til, at der laves et udredningsarbejde om forsyningssikkerheden i Danmark med henblik på at man kan være klar til evt. at indføre et markedsbaseret system for betaling af kapacitet til kraftvarmeproduktion med særlig fokus på den overgangsperiode, hvor det eksisterende marked ikke er tilstrækkeligt samt at grundbeløbsbetaling til decentrale værker ikke forlænges i den nuværende form. Der skal desuden skeles til udviklingen af betaling for kapacitet i nabolandene, her særligt Tyskland, der forventes at indføre en metode i 2015. Det kan, også i Danmark, blive nødvendigt, at se på markedsbaserede kapacitetsmarkeder som en overgangsløsning (ud over det eksisterende marked for el og systemydelser) for sikre kapacitet nok til opretholdelse af forsyningssikkerheden.

DONG Energy A/S understreger, at elmarkedets design bør tilpasses, så det sikrer forsyningssikkerheden og en omkostningseffektiv vej hen mod et energisystem, baseret på vedvarende energikil-

der. Konkret er det afgørende, at markederne giver incitamenter til at investere og holde eksisterende fleksible termiske anlæg i drift til et niveau, som sikrer rettidig og tilstrækkelig produktionskapacitet. Tilpasninger og særlige foranstaltninger med henblik på at sikre tilstrækkelige kapaciteter skal koordineres på regionalt niveau eller omhyggeligt udformes med henblik på at løse specifikke lokale og nationale udfordringer for at forhindre konkurrenceforvridende virkninger på samhandelen og negative effekter på forsyningssikkerheden for tilstødende områder. Desuden bør sådanne foranstaltninger i almindelighed udformes på en sådan måde, at de minimerer forvridende effekter på eksisterende markeder og deres prissignaler.

Greenpeace finder, at nationale kapacitets-"foranstaltninger" kan forvride markedet. Nationale kapacitetsbetalinger eller foranstaltninger diskuteres i visse hovedstæder med et eneste fokus på elproduktion, og i nogle tilfælde skelnes der ikke engang mellem fleksibel og ufleksibel forsyning. Der ses bort fra energibesparelser, foranstaltninger på efterspørgselsiden og lagring, og en satsning på kapacitetsmekanismer kan føre til at omdirigere investeringer fra intelligente net, regionale samkøringsforbindelser mhp. balancering og fra innovative vedvarende energiteknologier og effektivitetsteknologier. Rådet bør derfor anmode Kommissionen om en detaljeret vurdering af EU's kapacitetssituation i 2030- og 2050-horisonten og af europæiske strategier, der fremmer vedvarende energi og energieffektivitet.

#### *Støttesystemer for vedvarende energi*

Vedvarende Energi noterer sig Kommissionens forslag om, at den skal vurdere støtten til VE, lave en vejledning for støtteordninger for VE, og revidere retningslinjerne for miljøbeskyttelse mht. støtte til VE. Alt dette skal bl.a. ske for at fremme integration på tværs af grænserne. Vedvarende Energi påpeger, at Kommissionen tidligere har arbejdet med forslag til fælles støttesystemer for vedvarende energi, som efter Vedvarende Energis vurdering ville have begrænset den udvikling af VE, vi har haft i EU, bl.a. ved at stoppe de mest effektive støttesystemer: faste afregningspriser i en fastsat periode. Samtidig kan Vedvarende Energi ikke se, at der er behov for at fremme integration af støttesystemer på tværs af landegrænser, men derimod for at udveksle erfaringer om VE-støtte mellem EU-landene. Derfor foreslår Vedvarende Energi, at EU Kommissionen ikke opfordres til at lave vejledninger om støtteordninger for VE og til at arbejde for integration af støttesystemer på tværs af landegrænser. Til gengæld foreslår Vedvarende Energi, at Kommissionen organiserer et permanent forum for udveksling af erfaringer med støtteordninger for vedvarende energi, hvor Kommissionen og landene i fællesskab kan vurdere udviklingen af støttesystemer for VE.

#### *Miljødumping*

Vedvarende Energi noterer, at det af meddelelsen fremgår, at import af el og gas til EU sker uden nogen afgifter. Vedvarende Energi kritiserer, at det ikke samtidig nævnes, at elimport ofte sker fra elproduktionsanlæg med større miljøbelastninger og lavere sikkerhed end anlæg i EU. For eksempel importerer Norden (via Finland) store mængder el fra Rusland, fra St. Petersborg området, hvor en stor del af strømmen produceres på reaktorer af Tjernobyl-typen, svarende til det Ignalina-værk, som Litauen blev tvunget til at lukke for at højne atomkraftsikkerheden indenfor EU. Der er en tilsvarende situation med import af el fra Ukraine fra gamle kulkraftværker. Den slags import giver et skævt marked, hvor producenter udenfor EU ikke har de samme miljøkrav som producenter indenfor EU. EU bør arbejde for et marked med lige vilkår for alle producenter, indenfor som udenfor

EU. Derfor må EU kræve at anlæg, der eksporterer el til EU, skal have samme miljøkrav som el-producenter i EU.

#### *Distribution*

DONG Energy A/S er enig med Kommissionen om den strategiske betydning af 'smart grids' og timebetalingsmålere, der kan sikre slutkundernes aktive deltagelse i markedet. På den måde kan værdien af fleksibilitet mht. integration af vedvarende energi og effektivitet mht. udnyttelse af distributionsnettet realiseres. Desuden kan det være en drivkraft for mere aktive forbrugere og innovative forretningsmodeller. Kommissionen anfører imidlertid, at koncessioner til bl.a. drift af distributionsnet mest hensigtsmæssigt tildeles via et udbud på et ikke-diskriminerende grundlag. De potentielle konsekvenser af dette udsagn er efter DONG Energy A/S's opfattelse uklare, men man gør opmærksom på det faktum, at distributionsnettene er naturlige monopoler og repræsenterer en betydelig værdi. Der er en tæt sammenhæng mellem ejerskab af nettene, langsigtede investeringsbeslutninger og prioriteringer i forbindelse med den daglige drift af nettene. Investeringerne har typisk en 40 års horisont, og det er derfor en nødvendighed, at netejeren kan være sikker på, at aktiverne vil bevare deres værdi også i det lange løb

#### *Rollefordelingen mellem monopol og marked*

Dansk Energi noterer, at Kommissionen fremhæver at rollefordelingen mellem monopol og marked skal revurderes i et mere intelligent energisystem. Her finder Dansk Energi, at den danske "engrosmodel" er et oplagt eksempel. Dansk Energi opfordrer derfor til, at der fra dansk side arbejdes proaktivt for at fremme den danske model i forhold til en nordisk og europæisk harmonisering på detailmarkedet. En tættere koordinering på EU-niveau vil sikre, at kommercielle operatører kan agere i et ensartet marked overfor netvirksomheder på tværs af EU. Det kunne fx ske ved harmonisering af markedsmodeller på detailmarkedsniveau, med den danske engrosmodel som udgangspunkt. Derfor anbefaler Dansk Energi, at Kommissionens såkaldte "Smart-Grid Task Force" bør opstille og anbefale et egentligt markedsdesign – og ikke kun en datamodel, som arbejdet pt. alene har fokus på.

Sagen blev behandlet på Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 22. januar 2013, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Dansk Energi betonedede betydningen for det indre marked af indfasning af vedvarende energi, samt at der til trods for ejermæssig adskillelse kan være problemer i forhold til aktørernes ageren på markedet. Dansk Energi nævnte desuden problemstillingen omkring 'loop-flows' som væsentlig, samt at prisen for manglende fuld udbygning af det indre marked for energi ses nu i form af forsyningsikkerhedsudfordringer.

VedvarendeEnergi nævnte, at miljødumpingsaspektet, samt beskyttelse af små forbrugere er vigtigt. VedvarendeEnergi mener, at meddelelsen fokuserer for meget på udbygning af elnettet - og ikke tager tilstrækkelig højde for mulighederne for lokal fleksibilitet.

Det Økologiske Råd mener, at sektoren har problemer med tænke markedsorienteret, og at der er brug for en plan B i forhold til kapacitetsmekanismer og fokus på efterspørgselssiden, og fremhævede her energieffektivitet.

NOAH og Dansk Fjernvarme fremhævede ligeledes lokalt baserede løsninger og nævnte, at kapacitetsproblemer bliver en realitet.

Landbrug&Fødevarer nævnte, at implementering er central, og at der skal holdes fast i gennemførelse af allerede vedtagne instrumenter.

Greenpeace fremhævede, at energimarkedet er skævvredet af subsidier til fossile brændsler.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der var en indledende udveksling af synspunkter på rådsmødet den 3. december 2012. Medlemslandene kommenterede meget bredt om alt fra støttesystemer til vedvarende energi, nuklear sikkerhed, kapacitetsmarkeder/-mekanismer, energiisolation, energifattigdom og forbrugerhensyn, infrastruktur, manglende implementering af 3. liberaliseringspakke og samspillet med energieffektivitet og ETS. En række af de nye medlemslande lagde særlig vægt på at intensivere arbejde med at sikre indfrielsen af 2015-målet vedr. afslutning af energiisolation, besluttet på Det Europæiske Råd i februar 2010. Andre lande betonede fuld implementering af gasdirektivet under 3. liberaliseringspakke, håndtering af problemet med loop-flows, harmoniseringsgraden af EU's 27 forskellige støttesystemer til vedvarende energi og nye mål for vedvarende energikilders andel. En række lande adresserede spørgsmålet om forbrugerhensyn og behovet for at beskytte sårbare kunder og håndtere energifattigdom, mens andre lande betonede, at der ikke skal føres socialpolitik gennem energipolitikken. Endvidere blev emnet kapacitetsmarkeder/-mekanismer taget op af flere medlemsstater, hvor der generelt var enighed om bekymring ved nationale, ikke-koordinerede tiltag til styrkelse af back-up-kapaciteten i et elsystem, der i tiltagende grad er baseret på fluktuerende vedvarende energikilder. Omvendt mente enkelte medlemsstater ikke, at etablering af kapacitetsmarkeder er problematisk, så længe indsatsen ligger inden for det indre markeds regelsæt. Enkelte lande var utilfredse med Kommissionens retorik i meddelelsen fsva regulerede priser som et negativt og uønsket aspekt i det indre marked. Endelig var der en opfordring til Kommissionen til at fremsætte klare retningslinjer ift. fortolkningen af el- og gasdirektivernes unbundlingbestemmelser mhp. at muliggøre et investeringsflow fra institutionelle investorer til såvel produktion som transmission.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse velkommen som et godt grundlag for en drøftelse af problemerne med den fulde gennemførelse af det indre energimarked, og hvordan man kommer videre. Regeringen lægger vægt på, at opfølgning på meddelelsen bliver ambitiøs med hensyn til den fulde gennemførelse af det indre el- og gasmarked, både hvad angår indhold og timing, således at målet om fuld gennemførelse i 2014, sat af Det Europæiske Råd i februar 2011, kan blive indfriet.

Regeringen lægger vægt på, at der i gennemførelsen af det indre el- og gasmarked sikres sammenhæng mellem mål, midler og finansiering. Udmøntningen af Kommissionens konkrete initiativer bør ske på en måde, der understøtter den økonomiske genopretning og understøtter konsolidering af de offentlige finanser, er omkostningseffektiv og tager hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne.

Regeringen vil arbejde for en ambitiøs grøn vækstdagsorden i Europa, der kan bidrage til at skabe ny vækst og beskæftigelse i Europa og understøtte bæredygtig og effektiv brug af ressourcer.

Regeringen vil arbejde for, at meddelelsen bidrager til at fremme, at EU når sine langsigtede klima- og energimål, herunder særligt i forhold til reduktion af udledninger af drivhusgasser, vedvarende energi og energieffektivitet. I den forbindelse er et velfungerende CO<sub>2</sub>-kvotemarked helt central. Regeringen vil endvidere arbejde for, at den politiske drøftelse af det indre energimarked rækker ind i post-2020 perspektivet med henblik på at understøtte arbejdet for, at der i EU fastlægges bindende mål for drivhusgasudledning, energibesparelser og vedvarende energi efter 2020.

Kommissionens initiativer bør også understøtte konkurrencen og investeringer i infrastrukturen. Kommissionen peger i den sammenhæng bl.a. på et princip om at udbyde koncessioner til drift af distributionsnet på ikke-diskriminerende vilkår som et princip, der kan medvirke til at øge effektiviteten og de markedsmæssige incitamenter. De mulige konsekvenser af dette udsagn kan imidlertid være ganske omfattende, og der bør derfor gennemføres en grundig konsekvensanalyse, der også omfatter juridiske vurderinger, idet forandringerne kan være væsentlige. Det af regeringen igangsatte reguleringseftersyn vedrørende elsektoren forventes også at omfatte dette spørgsmål.

I relation til investeringer i infrastrukturen lægger regeringen vægt på, at rammerne for finansielle investorers deltagelse i investeringer i såvel infrastruktur som produktion gøres så klare som muligt, samtidig med at hensigten med 3. liberaliseringspakkes krav om ejermæssig adskillelse, nemlig at fjerne incitamenterne til konkurrenceforvridning, ikke undergraves.

Regeringen finder, at elmarkedet som udgangspunkt er det rigtige instrument til at løse spørgsmål knyttet til forholdet mellem forbrug og produktion. Stigende elpriser som følge af mangel på kapacitet vil normalt virke som incitament til at sikre at ny kapacitet tilvejebringes, og nationale kapacitetsmarkeder kan få konkurrenceforvridende konsekvenser. Regeringen anerkender imidlertid, at der kan være en risiko for forsyningssikkerheden, og den følger derfor udviklingen nøje og vurderer løbende, om der er behov for nye mekanismer, herunder lokalt baserede løsninger, til at sikre den nødvendige kapacitet. Regeringen hilser i den forbindelse Kommissionens kommende høring om behov for kapacitetsmekanismer, som eventuelt efterfølges af retningslinjer for opbygningen af kapacitetsmekanismer, velkommen. Såfremt kapacitetsmarkeder ikke kan undværes, er det afgørende, at de udformes på et fælles, harmoniseret EU-grundlag, baseret på principperne for det indre marked.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 30. november 2012 forud for rådsmødet (energi) den 3. december 2012.

### 3. Det europæiske semester/Den årlige vækstundersøgelse 2013

KOM (2012) 750

- Revideret udgave af samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 17. december 2012. Ændringer er markeret med streg i margenen.

#### 1. Resumé

Det Europæiske Semester for 2013 blev indledt med publiceringen af Kommissionens Årlige Vækstundersøgelse. Frem mod Det Europæiske Rådsmøde til marts 2013 diskuteres anbefalingerne i undersøgelsen i de relevante rådsformationer, herunder rådet af energiministre, hvorefter der vil blive udarbejdet landespecifikke anbefalinger, der skal sikre en koordineret økonomiske politik i EU.

I vækstundersøgelsen fremhæver Kommissionen fem prioriteringsområder. Inden for disse områder er der en række anbefalinger på klima-, energi- og bygningsområdet. Mest centralt står, at Kommissionen anbefaler øgede investeringer i energi, styrkelse af energimarkederne, herunder ejermæssige adskillelse af transmission, produktion og distribution af el samt fremme af energieffektiv renovering.

Med henblik på at strukturere energirådets bidrag til den generelle rapport om fremskridt i forhold til Europa 2020-målene har formandskabet stillet spørgsmål til medlemslandene om henholdsvis barrierer og instrumenter i forhold til indfrielse af målene.

#### 2. Baggrund

Rammen for de økonomisk-politiske samarbejdsprocesser i EU, Det europæiske semester, indledes officielt med Kommissionens årlige vækstundersøgelse og afsluttes med det Europæiske Råds møde i juni 2013. Formålet med det Europæiske Semester er at styrke "ex-ante koordinationen" af den økonomiske politik, dvs. at sikre drøftelser af EU-landenes økonomiske politik forud for vedtagelsen af national politik i lyset af, at den økonomiske politik i det enkelte land kan påvirke andre lande.

Det europæiske semester starter med Kommissionens offentliggørelse og Rådets drøftelser af den årlige vækstundersøgelse. Den årlige vækstundersøgelse skal igangsætte grundige fælles drøftelser af de overordnede økonomiske udfordringer, og danne grundlag for økonomiske anbefalinger til EU-landene.

Vækstundersøgelsen er på dagsordenen til energirådsmødet den. 22. februar med henblik på udveksling af synspunkter, herunder om fremskridt med hensyn til Europa 2020-målene.

#### 3. Formål og indhold

Kommissionens prioriteringer for medlemslandenes og unionens reformer i 2013 er de samme som i 2012, dvs. 1) differentierede og vækstfremmende fiskal konsolidering, 2) fremme af normale lå-

nemligheder for erhvervslivet, 3) kort og langsigtede tiltag til fremme af vækst og konkurrenceevne, 4) håndtering af den reducerede beskæftigelse, herunder de afledte sociale konsekvenser af krisen, og 5) moderniseringen af den offentlige sektor.

Specielt prioritet 1, 3 og 4 er relevante for energidagsordenen. Den Årlige Vækstundersøgelse anbefaler følgende fokusområder (i ikke prioriteret rækkefølge):

- Forøgede investeringerne i energi, samt en omkostningseffektiv udnyttelse af ressourcerne.
- Beskatningen af bl.a. forbrug og forurening skal øges, samtidig med at momsens og indkomstskatten reduceres.
- Miljøskadelige subsidier skal udfases.
- Fremme af energieffektiv renovering, der som minimum opfylder kravene i EU's energieffektiviseringsdirektiv.
- Sikre stabile rammevilkår og dermed fundamentet for nye teknologier, herunder grønne teknologier.
- Øge ressourcudnyttelsesgraden og fremme genanvendelsen.
- Fortsætte implementeringen af den tredje energipakke og den ejermæssige adskillelse af transmission, produktion og distribution af el.
- Satsning på jobskabelse inden for den grønne økonomi.
- Sikre alle har adgang til energi- og boligforhold af høj standard.
- Fremskynde implementeringen af Single European Sky, hvorved organiseringen af luftrummet effektiviseres med reduktion af energiforbruget til flyvning potentielt reduceres.

Drøftelserne på rådsmødet søges af formandskabet fokuseret på barrierer for opfyldelsen af Europa 2020 energimålene og på valget af instrumenter. På grundlag af resultatet af drøftelserne agter formandskabet at udarbejde energirådets bidrag til den generelle rapport om Europa 2020 til Rådet for Almindelige Anliggender.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor**

Ikke relevant.

#### **7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet**

Det styrkede makroøkonomiske samarbejde og overvågning ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang en sådan overvågning gennem en konsistent implementering af reglerne bidrager til at understøtte makroøkonomisk stabilitet, og sikrer en bæredygtig vækst og be-

skæftigelse i medlemslandene.

## 8. Høring

Samlenotat om samme emne, men med henblik på miljørådsmødet den 17. december 2012, blev sendt i høring i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 30. november 2012 med frist mandag d. 3. december 2012. Følgende bemærkninger blev afgivet:

Landbrug & Fødevarer kan umiddelbart bakke op om de af Kommissionens anbefalinger, der vedrører klima-, energi- og miljøområdet. Udover det beskrevet i Klima-, Energi- og Bygningsministeriets notat, vil Landbrug & Fødevarer endvidere opfordre til, at det bliver en dansk europapolitisk prioritet for 2013 at sikre fremdrift i den igangværende revision af energibeskatningsdirektivet.

Som det også fremgår af Kommissionens supplerende materiale til Kommissionens Årlige Vækstundersøgelse 2013 ('Towards Fair and Competitive Tax Systems'), kan revisionen af energibeskatningsdirektivet medvirke positivt til både grøn omstilling og grøn vækst. Da Danmark i dag har den højeste miljørelaterede skatte- og afgiftsbelastning, kan revisionen ligeledes medvirke til at styrke dansk konkurrenceevne.

Sagen blev behandlet på klima-, energi- og bygningspolitisk specialudvalg den 22. januar 2013, hvor der fremkom følgende bemærkninger:

Dansk Energi er enig i vækstundersøgelsens fokusområde omkring beskatning af forurening. I forhold til formandskabets spørgsmål ifm energirådsmødet, er særligt de lave kvotepriser en barriere. Regeringen bør i deres svar fokusere på ETS-problematikken.

Det Økologiske Råd fremhævede, at det bør være investeringer i vedvarende energi, der er centralt. Desuden er det beklageligt, hvis luftfart ikke medtages ift. ETS.

Vedvarende Energi understregede vigtigheden af, at energieffektive renoveringer bliver taget op, særligt da der inden for dette område er gode danske eksportmuligheder.

Greenpeace understregede, at det er vigtigt, at regeringen arbejder for, at det er bæredygtig energi, der fokuseres på.

NOAH nævnte, at fokus på beskatning synes at stå i kontrast til ønsket om forbedret konkurrenceevnen.

Landbrug & Fødevarer understregede, at de gerne så, at regeringen arbejder for, at andre lande kommer op på det danske afgiftsniveau og dermed sikrer lige konkurrencevilkår.

## 9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at tage præsentationen af den årlige vækstundersøgelse 2013 til efterretning.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen forventer at tage præsentationen af Kommissionens Årlige Vækstundersøgelse 2013 til efterretning. Regeringen er enig i de fem overordnede prioriteter.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for miljørådsmødet den 17. december 2012.