



Bruxelles, den 20.7.2016
COM(2016) 483 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om evaluering af gennemførelsen af beslutning nr. 406/2009/EF i medfør af dennes
artikel 14

{SWD(2016) 251 final}

DA

DA

1. Indledning

Beslutning nr. 406/2009/EF¹ (også kaldet beslutning om indsatsfordeling, ESD) blev vedtaget i 2009 som en del af klima- og energipakken og fastsætter grænser for drivhusgasemissioner (GHG) for alle medlemsstater for 2020. Den omfatter emissioner fra transport-, bygnings-, landbrugs-, småindustri-, og affaldssektoren. Disse sektorer var ansvarlige for mere end 55 % af EU's samlede drivhusgasemissioner i 2013². Målet med ESD er at reducere drivhusgasemissionerne i EU med 10 % i 2020 sammenlignet med 2005 og fremme reduktioner af drivhusgasemissioner inden for dens anvendelsesområde på en rimelig og omkostningseffektiv måde. ESD trådte i kraft i juni 2009.

Denne rapport opfylder artikel 14 i beslutningen om indsatsfordeling, der kræver, at Kommissionen udarbejder en rapport, der evaluerer gennemførelsen af ESD og fremlægger den for Europa-Parlamentet og Rådet inden den 31. oktober 2016. Rapporten viser, hvordan beslutningen om indsatsfordeling har fungeret indtil nu, og hvilke erfaringer, der kan udtrages med hensyn til de tiltag, som medlemsstaterne har taget for at begrænse drivhusgasemissionerne i de sektorer, der er omfattet af afgørelsen, og hvilken virkning det har haft på deres nationale udledninger. Resultaterne af evalueringen præsenteres mere detaljeret i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport³.

Selv om 2015 var det første år, hvor medlemsstaterne indberettede i henhold til denne beslutning, var de fleste af beslutningens bestemmelser ikke gennemført på evalueringstidspunktet, hvilket gjorde det vanskeligere at drage konklusioner om bestemmelsernes hensigtsmæssighed og at overveje eventuelle ændringer baseret på erfaringerne. I forbindelse med evalueringen var der dog mulighed for at gøre brug af værdifuld dokumentation fra den retlige gennemførelsesproces i forbindelse med beslutningen og medlemsstaternes forberedende arbejde.

2. Baggrund

Klima- og energipakken fastsætter målene for 2020 og kræver en reduktion i drivhusgasemissioner på 20 % i forhold til 1990-niveau, at 20 % af EU's endelige energiforbrug kommer fra vedvarende energikilder og en forbedring af EU's energieffektivitet på 20 %.

Målet om at reducere EU's drivhusgasemissioner med 20 % i 2020 i forhold til 1990 svarer til en reduktion på 14 % i forhold til 2005. Denne indsats er blevet fordelt mellem de sektorer, som er omfattet af emissionshandelssystemet (ETS) og sektorer, som er omfattet af beslutningen om indsatsfordeling (ESD). Inden for rammerne af EU's ETS kræves det, at emissionerne reduceres med 21 % i forhold til niveauet i 2005, mens der for de sektorer, der er omfattet af ESD, kræves en reduktion på 10 % i forhold til 2005.

For at fordele den krævede reduktion på 10 % i 2020 for hele EU blev medlemsstaternes nationale mål for 2020 fastsat efter deres økonomiske kapacitet på grundlag af deres relative velstand (målt ved BNP pr. indbygger i 2005). Målene spænder fra en emissionsreduktion på 20 % inden 2020 (beregnet i forhold til 2005-niveau) for de mest velhavende medlemsstater til en forøgelse på 20 % for de mindst velhavende. (Se figur 1.)

ESD fastsætter ikke specifikke emissionsmål for de individuelle sektorer, der er omfattet af ESD, men overlader det til medlemsstaterne at vælge, hvor og hvordan man vil opnå de nødvendige reduktioner. Emissioner og optag fra LULUCF er ikke inkluderet i ESD.

For at leve op til deres forpligtelser forventes medlemsstaterne at begrænse deres drivhusgasemissionerne i de sektorer, der er omfattet af ESD, og de forventes at gennemføre national

¹ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=DA>

² ESD omfatter i sin nuværende form de samme drivhusgasser som Kyoto-aftalen med undtagelse af nitrogentrifluorid NF₃. Emissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) ikke er medtaget i ESD. Drivhusgasemissioner fra international shipping er ikke omfattet af ESD.

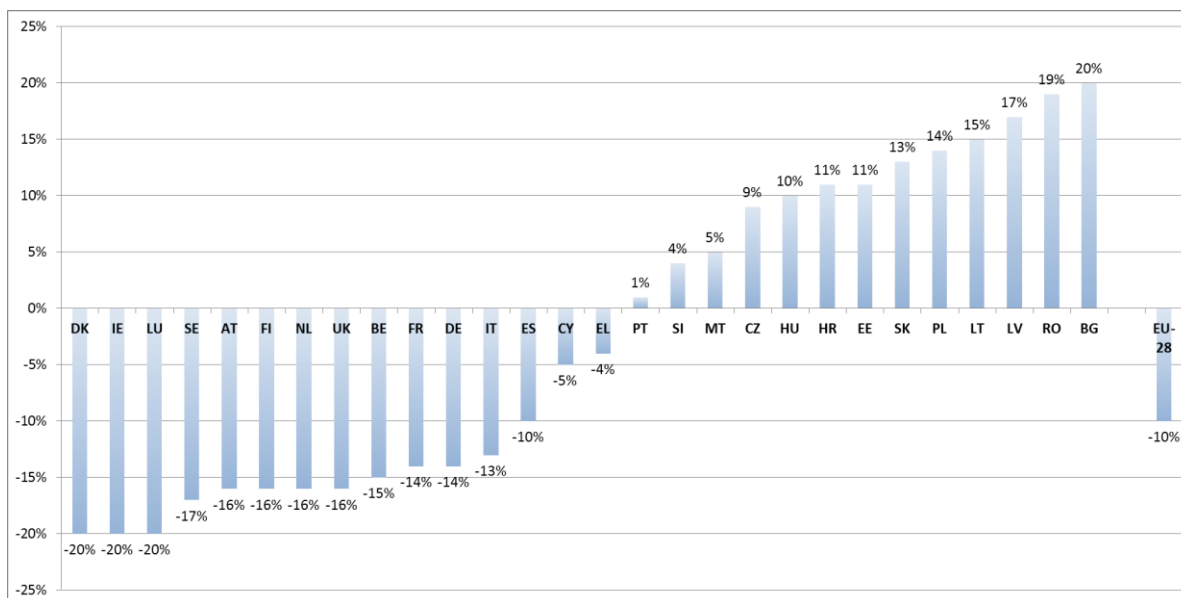
³ SWD(2016) 251.

lovgivning og tiltag for at opfylde deres forpligtelser. Medlemsstaterne kan også, hvis der er behov herfor, anvende fleksibilitetsinstrumenter for at opfylde deres forpligtelser og fremme omkostningseffektivitet.

ESD fastlægger også et lineært forløb med korresponderende bindende emissionsgrænser (årlige emissionstildelinger, AEA) for hvert år fra 2013 til 2020. Fremskridt hen imod 2020-målene sikres igennem en forpligtelse til årlig indberetning og overensstemmelseskontrol. Medlemsstaterne har pligt til at indberette deres drivhusgasemissioner og om de forventede fremskridt i retning af at opnå deres ESD-forpligtelser.

Medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre lovgivning og tiltag med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til ESD og understøttes af en række EU foranstaltninger⁴, hvoraf nogle også forventes at bidrage til at opnå EU's 2020-mål for vedvarende energi og energieffektivitet. Disse understøttende EU-politikker spiller en vigtig rolle i forbindelse med at stimulere emissionsreduktioner i hele EU i de sektorer, som er omfattet af ESD. Det står dog klart, at emissionsreduktioner skal opnås gennem nationale politikker og tiltag, navnlig inden for transport- og byggesektoren.

Figur 1: Grænser for medlemsstaternes drivhusgasemissioner i 2020 i henhold til ESD



Grænser for emissioner i 2020 fastsættes i forhold til emissionsniveauet for 2005. Kilde: Beslutning nr. 406/2009/EF.

For at sørge for, at medlemsstaterne har fleksible vilkår for gennemførelsen af deres forpligtelser, og som et redskab til at øge den overordnede omkostningseffektivitet under opnåelsen af EU's mål for 2020, tilbyder ESD en række fleksibilitetsinstrumenter. Disse vedrører medlemsstaternes muligheder for at administrere deres egne AEA'er inden for overholdelsesperioden og for at overføre AEA'er indbyrdes. Hvis en medlemsstats drivhusgasemission overskrider dens AEA'er for et givet år, kan den låne 5 % af sin AEA'er for det efterfølgende år eller købe AEA'er fra andre medlemsstater eller anvende internationale projektkreditter for at opfylde sit årlige mål. Hvis en medlemsstat reducerer sine emissioner med mere end den behøver og således overopfylder sit mål for et givet år, kan den

⁴ Eksempler på relevant EU-lovgivning omfatter forordningen om CO₂-emissioner fra personbiler og varevogne, direktivet om deponering af affald, direktivet om bygningers energimæssige ydeevne, direktivet om energieffektivitet, direktivet om anvendelse af vedvarende energi, forordningen om F-gasser og direktivet om mobile luftkonditioneringsanlæg, rammen for miljøvenligt design, nitratdirektivet og "forgrønningen" af den fælles landbrugspolitik.

beholde sine overskydende AEA'er til senere brug inden for overholdelsesperioden eller overføre dem til andre medlemsstater⁵.

ESD har en årlig cyklus for indberetning og overholdelse, der består i, at medlemsstaterne indberetter deres drivhusgasemissioner i nationale opgørelsesrapporter, revisioner af emissionsopgørelser for at validere de indberettede udledninger og overensstemmelseskontrol (dvs. en sammenligning af medlemsstaternes faktiske udledning og deres årlige emissionstildelinger for et givet år). Hvis en medlemsstats udledninger stadig overstiger dens årlige emissionstildeling efter, at der er taget hensyn til fleksibilitetsinstrumenterne, vil den blive underlagt visse sanktioner og være nødt til at træffe korrigerende foranstaltninger.

3. Evalueringens anvendelsesområde og metode

Evalueringen af beslutningen om indsatsfordeling blev udført af Kommissionen i 2015 og blev ledet af en styregruppe sammensat af medlemmer fra de berørte generaldirektorater i Kommissionen. Det Europæiske Miljøagentur deltog også i denne gruppe. Evalueringen blev understøttet af en ekstern undersøgelse af gennemførelsen af beslutningen om indsatsfordeling.⁶

Evalueringen undersøgte beslutningen om indsatsfordelings indvirkning på både EU- og medlemsstatsniveau med fokus på medlemsstaternes tiltag for at opfylde deres ESD-forpligtelser fra 2009 og fremefter. Den omfattede perioden fra ESD trådte i kraft i juni 2009 til november 2015. I overensstemmelse med kravene i artikel 14 i ESD omfattede evalueringen alle bestemmelser og krav i beslutningen, herunder den måde, hvorpå gennemførelsen påvirkede konkurrencen.

Evalueringen vurderede relevans, effektivitet, produktivitet, sammenhæng og EU-merværdi i forbindelse med den hidtidige gennemførelse af ESD. Den benyttede dokumentation fra indberettede emissioner og emissionstendenser, vedtagne politikker og foranstaltninger samt spørgeskemaer og strukturerede interviews med eksperter fra medlemsstaterne og andre vigtige interessenter, som var involveret i gennemførelsen af ESD på nationalt plan⁷. Den trak også på resultaterne af en offentlig høring om udarbejdelse af et lovforslag om reduktion af medlemsstaternes drivhusgasemissioner i sektorer, som er omfattet af ESD, fra 2021 til 2030⁸.

Resultaterne af evalueringen blev benyttet ved udarbejdelsen af den konsekvensanalyse, der ledsager Kommissionens lovforslag om at fortsætte ESD efter 2020 inden for klima og energirammen for 2030.

4. Gennemførelse - Status

ESD befinder sig stadig på et tidligt stadie: de fleste af de indberetningskrav, som i henhold til ESD stilles til medlemsstaterne, optrådte for første gang i 2015, og overensstemmelseskontrollen for de første to år af overholdelsesperioden (2013-2014) skal finde sted i 2016. På grund af den årlige indberetning af emissioner, som allerede finder sted, er det dog muligt at se hovedtrenden for emissioner i både medlemsstaterne og på EU-niveau.

I henhold til ESD skal medlemsstaterne hvert år indberette deres drivhusgasemissioner. Hvert andet år skal de også indberette de gennemførte nationale politikker og foranstaltninger og i 2015 indgive opdaterede prognoser angående de forventede fremskridt mod deres 2020-mål. Kommissionen samler hvert år medlemsstaternes indberetninger og udgiver en statusrapport, hvori den fremlægger og analyserer medlemsstaternes fremskridt hen imod deres 2020-mål i henhold til ESD. Landerapporterne i forbindelse med det europæiske semester, som Kommissionen offentliggør hvert forår, indeholder også en vurdering af medlemsstaternes fremskridt hen imod deres mål. Emissionstendenserne og fremskrivningen for EU og dens medlemsstater udgives også hvert år af Det Europæiske Miljøagentur, der bistår Kommissionen i implementeringen af ESD.

⁵ Yderligere oplysninger om eksisterende fleksibilitetsinstrumenter findes i bilag 4 til SWD(2016) 251.

⁶ En præsentation af den metode, som er anvendt i evalueringen, samt den benyttede dokumentation findes i bilag 3 til SWD(2016) 251. Angående den eksterne undersøgelse henvises til støtteundersøgelsen til vurdering af beslutning nr. 406/2009/EF (beslutningen om indsatsfordeling), Ricardo Energy and Environment i samarbejde med Trinomic og Vito.

⁷ Resultaterne af høringen af interessenter kan findes i bilag 2 til SWD(2016) 251.

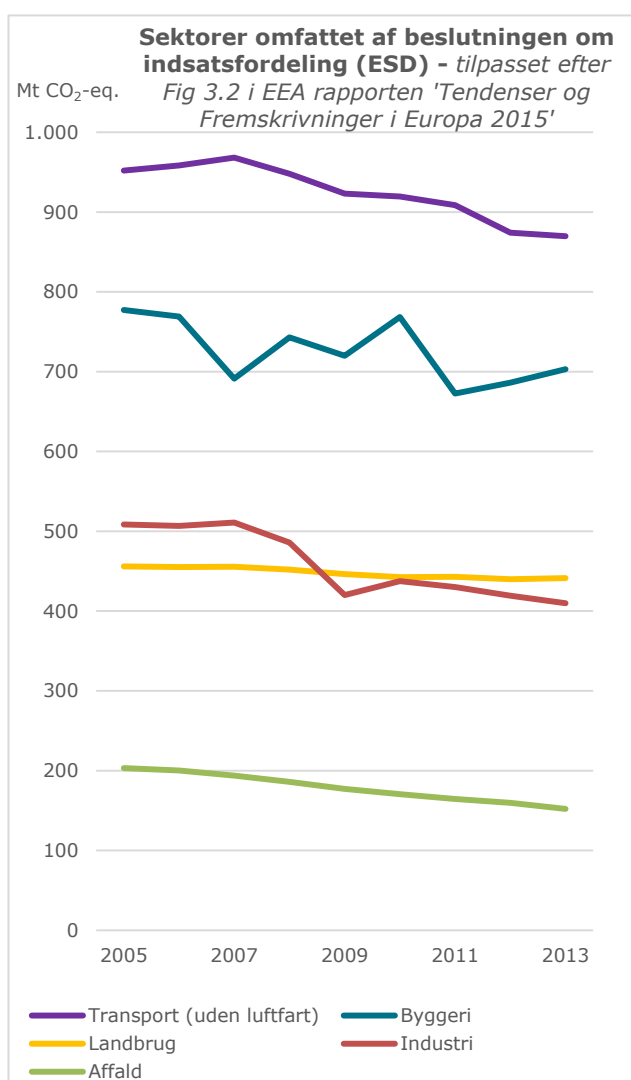
⁸ Yderligere oplysninger om høringen findes på http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm.

Indtil nu har medlemsstaterne opfyldt deres indberetningspligt og udvekslingen af oplysninger med Kommissionen fungerer godt. Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne mødes flere gange om året i arbejdsgrupper under Udvalget for Klimaændringer for at følge op på gennemførelsen af indberetningspligten i henhold til ESD.

I årene mellem 2005 og 2013 blev der opnået emissionsreduktioner i alle sektorer lige fra -3 % i landbruget til -25 % i affaldssektoren. (Figur 2) I denne periode var der også konvergens mellem drivhusgasemissionernes intensitet på tværs af medlemsstaterne, både målt i forhold til indbyggertal og BNP.

Medlemsstaternes ESD-emissioner er også blevet reduceret betydeligt siden 2005. I alle medlemsstaterne var ESD-emissionerne i 2013 og 2014 under de årlige grænser⁹. Overopfyldelsen af målene var typisk større i de lande, som havde tilladelse til at øge deres emission i forhold til 2005. Også i lande, der oplevede en særligt hård økonomisk recession (f. eks. Grækenland, Portugal og Spanien), lå emissionerne betydeligt under 2014-grænserne.

Figur 2: Opnåede reduktioner i ESD-emissioner på EU-plan i perioden 2005-2013

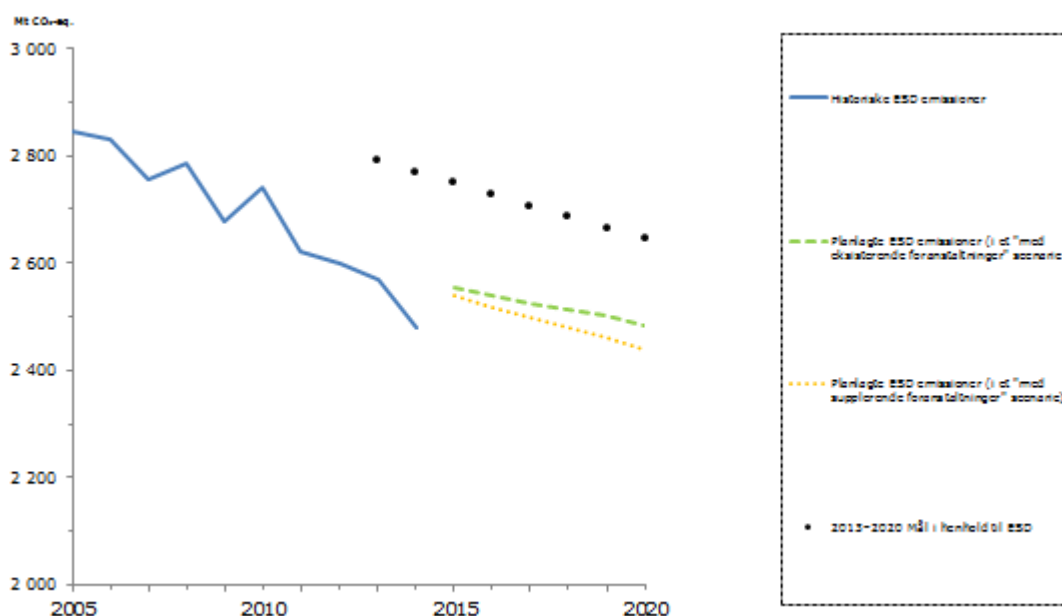


⁹ Baseret på emissionsrapporter indgivet i 2015. Se også SWD(2016) 251, s. 17.

Ifølge medlemsstaternes fremskrivninger indgivet i 2015 forventes de samlede ESD-emissioner at fortsætte med at falde indtil 2020 (Figur 3) og at forblive under målet på EU-plan. 24 medlemsstater forventes at nå deres nationale mål på egen hånd, mens fire medlemsstater forventes at have behov for yderligere foranstaltninger eller for at benytte sig af fleksibilitetsinstrumenterne inden for rammerne af ESD for at nå deres mål¹⁰.

Indtil nu har ingen af medlemsstaterne benyttet sig af de fleksibilitetsinstrumenter, som ESD stiller til rådighed, idet alle lande ser ud til at overholde deres årlige emissionsgrænser for de første to år af overholdelsesperioden. I fremtiden må det forventes at fleksibilitetsinstrumenter, såsom handel med andre medlemsstater, vil blive benyttet af nogle medlemsstater, som forventes at udlede mere end tilladt i 2020. Selv om fleksibilitetsinstrumenterne inden for rammerne af ESD er uprøvede, nyder de stadig bred opbakning og modtog yderligere tilslutning fra medlemsstaterne i forbindelse med høringen af interessenter.

Figur 3: Faktiske og forventede ESD-emissioner i alt 2005-2020



Kilde: 2015-rapporten fra Det Europæiske Miljøagentur (2015) om tendenser og prognoser for Europa, opdateret med tal fra emissionsopgørelsen for marts 2016. Den sorte stiplede linje repræsenterer det lineære forløb for de årlige emissionsgrænser i henhold til ESD for perioden 2013-2020.

5. Evalueringsresultater

I overensstemmelse med Kommissionens evalueringsvejledning vurderede evalueringen beslutningen om indsatsfordelings relevans, effektivitet, produktivitet, sammenhæng og EU-merværdi. Den undersøgte også, om der kunne konstateres nogen indvirkning på konkurrencen, idet dette var et krav i artikel 14 i ESD.

5.1 Relevans

Målene i ESD er stadig relevante og er fortsat i høj grad i overensstemmelse med EU's behov. Navnlige er der stadig behov for fortsætte begrænsningen af menneskeskabte drivhusgasemissioner og indføre passende mekanismer for at afspejle klimaforandringernes fulde samfundsmæssige

¹⁰ Statusrapport om klimaindsatsen, COM(2015) 576 final.

omkostninger. ESD er også fortsat relevant med hensyn til at tage hånd om markedssvigt, idet beslutningens bindende karakter bidrager til at sende passende prissignaler om emissionsreduktioner.

Det Europæiske Råds konklusioner i oktober 2014 om klima og energirammen for 2030 bekræftede ESD's betydning og vigtigheden af at videreføre den til 2030 med alle elementerne i beslutningen om indsatsfordeling for 2020.

Vedtagelsen af Paris-aftalen i december 2015 bekræfter den politiske vilje på højeste plan i EU til også at gennemføre lokalt drastiske reduktioner af drivhusgasemissionerne for 2030 og videre frem. Som fastsat i det tilsigtede nationalt bestemte bidrag (INDC) forpligter EU sig til senest i 2030 at reducere emissionerne på Unionens territorium med mindst 40 % i forhold til 1990-niveauet.

5.2 Effektivitet

EU er på vej til at nå sit 2020-mål for reduktion af drivhusgasemissioner i de sektorer, som er omfattet af ESD. Baseret på medlemsstaternes rapporter indgivet i 2015 lå drivhusgasemissionerne i 2013 og 2014 i alle medlemsstaterne under landenes årlige grænser for de pågældende år. De samlede emissioner i 2013, som var omfattet af ESD, var på EU-niveau 9,7 % lavere end emissionerne i 2005. I 2014 faldt de EU-emissioner, som var omfattet af ESD, yderligere til et niveau, som lå 12,9 % under 2005-niveauet, hvilket var lavere end EU's samlede ESD-mål for 2020. Dette betyder, at EU er på vej til at opfylde sit ESD-mål i 2020, og at alle medlemsstater har bidraget til reduktionen af drivhusgasemissioner.

Den opnåede emissionsreduktion repræsenterer et meget bedre resultat end business as usual-scenariet fra da 2020-målene oprindeligt blev vedtaget. Emissionsreduktionerne har indtil nu været meget større, end man forventede i 2007, da Det Europæiske Råd nåede til enighed om EU's overordnede klimamål for 2020, og Kommissionen udførte konsekvensanalysen af klima- og energipakken. Ifølge business as usual-scenariet i denne konsekvensanalyse forventedes de samlede ESD-emissioner i EU at stige med 2,4 % mellem 2005 og 2020¹¹.

Den økonomiske recession har indtil nu også påvirket drivhusgasemissionerne i visse sektorer, som er omfattet af ESD (navnlig godstransport), og det forventes at denne påvirkning vil kunne mærkes indtil 2020. Mange sektorer (såsom byggeri og landbrug), der er omfattet af ESD, er ikke direkte påvirket af udsvingene i BNP og er mere modtagelige for politisk indflydelse, hvilket giver grund til at konkludere, at nogle af reduktionerne af drivhusgasemissioner i de sektorer, der er omfattet af ESD, kan tilskrives politiske indgreb på EU-plan og i medlemsstaterne.

Med andre ord kan de opnåede emissionsreduktioner delvist tilskrives klima- og energipolitikker og foranstaltninger, der allerede er gennemført af medlemsstaterne (hvoraf nogle har været en følge af ESD), og som må forventes fortsat at begrænse emissionerne i de kommende år.

Denne observation understøttes yderligere af en dekompositionsanalyse, der blev gennemført for perioden 2005-2012, og som omfattede CO₂-emissioner fra forbrænding af fossile brændsler, som tegner sig for omkring 80 % af de samlede drivhusgasemissioner i både de sektorer, som er omfattet af ETS, og de sektorer, som er omfattet af ESD. Analysen konkluderede, at ny teknologi bidrog mest til at nedbringe emissionerne, langt overgik bidraget fra skiftet inden for og mellem erhvervsgrøene og massivt overkompenserede for de BNP-relaterede emissionsfremmende faktorer, der findes i økonomiske krisetider.

Resultaterne viste, at CO₂-udledningen samlet set faldt med 11,5 % mellem 2005 og 2012. Ny teknologi spillede den vigtigste rolle i forbindelse med at få emissionerne bragt ned, idet ny teknologi medførte en nedgang i emissionerne på 18,5 % og dermed langt overgik bidraget fra skiftet mellem erhvervsgrøene. Samlet set har de politikker, som er gennemført på klima- og energiområdet, bidraget væsentligt til udbredelsen af teknologier med lavere CO₂-udledning, herunder vedvarende energi. Vækst i den økonomiske aktivitet (BNP) forårsagede en stigning i emissionerne på 6,8 %. Strukturelle

¹¹ SEC (2008) 85/3 EF. Se også *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, s. 12.

ændringer i økonomien (ved konstant BNP og CO₂-intensitet i alle erhvervsgrøene) forårsagede en mindre stigning i emissionerne på 1,7 %¹².

Det var ikke muligt at kvantificere, i hvilket omfang den observerede tendens for historiske emissioner og de forventede tendenser for fremtidige emissioner med rimelighed kan krediteres bestemte politikker. Det er navnlig vanskeligt at isolere ESD's indvirkning på nationale klima- og energipolitikker og indvirkningen fra andre initiativer på EU-plan i forbindelse med klima- og energipakken, der har en mere direkte indvirkning på de forskellige emissionsfremmende faktorer.

Mens nogle interessenter var af den opfattelse, at ESD i visse medlemsstater har været en vigtig drivkraft for nye nationale politikker og foranstaltninger, mente andre, at ESD muligvis har haft ringe eller ingen indflydelse på udviklingen af nationale politikker indtil videre. ESD's indflydelsesniveau synes også at variere fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket kan afspejle de forskellige situationer i medlemsstaterne for så vidt angår deres ESD-mål, dvs., om de er nødt til at træffe yderligere foranstaltninger eller ej.

Evalueringen af ESD viste, at der de fleste år fra 2007, hvor Det Europæiske Råd nåede til enighed om de overordnede EU-klimamål for 2020, var en stigning i gennemførelsen af nationale politikker inden for de sektorer, som er omfattet af ESD. Uden ESD var der muligvis ikke blevet truffet foranstaltninger på medlemsstatsniveau for at begrænse emissionerne i de sektorer, som er omfattet af ESD, eller de var blevet truffet i et langsommere tempo.

5.3 Produktivitet

Omkostninger og fordele ved at gennemføre foranstaltninger i de sektorer, som er omfattet af ESD, er svære at kvantificere, fordi det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at etablere en direkte sammenhæng mellem de mange nationale klima- og energipolitikker og emissionsreduktioner i de sektorer, som er omfattet af ESD. Dette skyldes også det faktum, at de af medlemsstaterne indberettede politikker og foranstaltninger ikke giver tilstrækkelige oplysninger om de forventede og faktiske omkostninger og fordele.

Den største fordel i forbindelse med ESD vedrører reduktionerne af drivhusgasemissioner i de sektorer, der er omfattet af afgørelsen. Ud over eventuelle direkte omkostninger har gennemførelsen af ESD potentielt også skabt en række økonomiske sidegevinster, såsom forbedring af luftkvaliteten og energisikkerheden.

En anden mere kvalitativ fordel ved ESD er, at beslutningen hjælper medlemsstaterne med at skabe institutionelle rammer, opsætte mål og oprette procedurer for indsamling af data og indberetning i forbindelse med reduktion af emissioner i de sektorer, som er omfattet af ESD. Denne fordel er mere tydelig i de medlemsstater, hvor de politikker, der reducerer emissionerne i disse sektorer, er overdraget til regionalt niveau.

Omkostningerne ved at gennemføre ESD kommer hovedsagligt fra to kilder - gennemførelse af politikker og foranstaltninger i de relevante sektorer og indberetning i henhold til ESD.

Med hensyn til omkostningerne ved indberetning kunne man konstatere, at der via ESD opnås resultater på effektiv vis, selv om der stadig kan være muligheder for at mindske de administrative byrder. Omkostningerne ved indberetning og overholdelse er beskedne og påhviler for det meste Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur. Der var tilsyneladende ingen større variation mellem medlemsstaterne. Der kan være muligheder for at mindske de administrative omkostninger på EU-niveau ved hjælp af eksempelvis forenkede eller mindre hyppige kontroller.

Med hensyn til de fleksibilitetsinstrumenter, som ESD stiller til rådighed, angav tre medlemsstater, at de havde planer om at købe AEA'er fra andre, mens ti medlemsstater havde til hensigt at sælge AEA'er. Den lave efterspørgsel efter sådanne overførsler kan skyldes, at ESD stadig er i de første år af sin gennemførelse, og at der kan være andre drivkræfter, der ikke blev undersøgt i evalueringen, og som ville foranledige medlemsstater til at foretrække gennemførelsen af nationale foranstaltninger i stedet for at købe AEA'er af andre medlemsstater.

¹² Statusrapport om klimaindsatsen, COM(2015) 576 final, s. 9.

5.4 Sammenhæng

Data fra interviews med interessenter og i mindre grad litteraturgennemgangen tyder på, at målene i ESD stort set er i overensstemmelse med andre klima- og energipolitikker i EU, såsom ETS, energieffektivitet og vedvarende energi. Interessenterne konstaterede en stærk sammenhæng med EU's mål for energieffektivitet og vedvarende energi, selv om nogle interessenter satte spørgsmålstejn ved sammenhængen i selve målene.

Ved at sørge for fleksibilitet med hensyn til, hvordan medlemsstaterne overholder deres emissionsgrænser, konstaterede man, at målene i ESD stort set var i overensstemmelse med de nationale politikker.

Der er en potentiel mangel på sammenhæng mellem ESD og andre indgreb i forbindelse med landbrug og arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF). En del af problemet med sammenhæng vedrører i højere grad andre internationale forpligtelser end sammenhæng med EU-politikker. Landbruget er omfattet af ESD og Kyoto-protokollen, mens LULUCF er omfattet af Kyoto-protokollen, men ikke af ESD.

Man identificerede også en stærk sammenhæng med andre indberetningspligter, især EU-interne og internationale indberetningskrav. Man identificerede dog muligheder for at strømline indberetningspligterne i henhold til ESD og EU's lovgivning med fokus på energi.

5.5 EU-merværdi

For et stort flertal af EU-landene var der ingen eller kun svage indenrigspolitiske drivkræfter før ESD, hvilket tyder på, at man uden ESD enten ikke ville have truffet foranstaltningerne, eller ville have truffet dem i et langsommere tempo.

Evalueringen antydede, at de medlemsstater, der har indskrevet strengere mål for udledningen af drivhusgasser i deres nationale lovgivning end målene i henhold til ESD, muligvis har handlet alligevel som følge af disse nationale love. Dette tager dog ikke højde for, at drøftelserne om EU's 2020-mål kan have bidraget til at understøtte fastsættelsen af nationale mål i første omgang ved at skabe sikkerhed for, at andre EU-medlemsstater vil foretage et minimum af foranstaltninger. Selv i tilfælde, hvor der var andre drivkræfter i medlemsstaterne, blev ESD betragtet som en ekstra positiv indflydelse, selv om den ikke var den primære drivkraft.

Endnu en vigtig merværdi ved ESD indtil nu er forbedringen af kvaliteten af emissionsdata og fremskrivninger på nationalt plan vedrørende de sektorer, som er omfattet af ESD, hvilket har bidraget til at forbedre udformningen af politik. Den årlige indberetning af emissioner kombineret med det toårige krav til indberetning af politikker, foranstaltninger og fremskrivninger sørger for, at medlemsstaterne er bedre underrettet om de fremskridt, der gøres, ikke blot vedrørende drivhusgasemissioner, men også i forbindelse med klima- og energipolitikker. Indberetningsforpligtelserne giver også både medlemsstaterne og andre EU-interessenter et værktøj til at sammenligne deres resultater med andre EU-landes.

Blandt interessenterne var der bred enighed om, at der fortsat er behov for et instrument som ESD - også for perioden efter 2020.

5.6 Konkurrence

Evalueringen undersøgte, om nationale politikker og foranstaltninger, som er gennemført af medlemsstaterne som følge af ESD, kan have fordrejet det indre marked i EU. På grund af manglen på specifikke data vedrørende sådanne nationale foranstaltningers indvirkning på EU's indre marked er evalueringens resultatet udelukkende baseret på interessenternes udtalelser.

De fleste interessenter angav, at ESD har haft begrænset eller slet ingen indvirkning på konkurrencen i EU. To respondenter angav, at de nationale modvirkningspolitikker, som blev indført af ESD, muligvis kan begrænse potentialet for at øge produktionen i landbrugssektoren på grund af opfattelsen af et lavere modvirkningspotentiale i denne sektor. Der var dog ingen interessenter, der kom med

eksempler på, at nationale politikker og foranstaltninger hidrørende fra ESD havde haft nogen negativ indvirkning på specifikke virksomheder eller dele af en sektor.

6. Konklusioner

ESD befinder sig stadig på et tidligt stadie af gennemførelsen. Det synes dog at fremgå af de data, der er indsamlet indtil nu, at ESD-målene effektivt har stimuleret nye nationale politikker og foranstaltninger, som fremmer effektive reduktioner af drivhusgasemissionerne inden for ESD's anvendelsesområde. De fleste emissionsreduktioner siden 2009 skyldes ny teknologi og politikker, der har resulteret i øget udbredelse af teknologi med lavere CO₂-udledning. Dette er blevet forstærket af, at ESD som en del af 2020-pakken blev lanceret sammen med en række andre EU-initiativer på klima- og energiområdet, navnlig vedrørende energieffektivitet og vedvarende energi. I flere sektorer, som er omfattet af ESD, herunder byggeri, transport, landbrug og affald, kan en del af emissionsreduktionerne til dato tilskrives faktorer, som påvirkes af politiske indgreb i forbindelse med 2020-pakken.

Mens det kunne konstateres, at ESD til en vis grad har stimuleret nye nationale politikker i nogle medlemsstater, var der på dette stadie ikke tilstrækkelig dokumentation til at kvantificere ESD's samlede indvirkning på drivhusgasemissionerne. Der findes kun meget begrænset dokumentation for de direkte omkostninger ved nationale politikker, som er gennemført som følge af ESD. Det var ikke muligt at vurdere disse omkostninger med sikkerhed. Dette skyldes delvis, at de politikker og foranstaltninger, som medlemsstaterne har indberettet, indtil nu ikke har givet tilstrækkelige oplysninger om de forventede og faktiske omkostninger og fordele.

Det kunne konstateres, at ESD kun i begrænset omfang har resulteret i en yderligere administrativ byrde på medlemsstatsniveau, men der kan være muligheder for at mindske de administrative omkostninger på EU-niveau ved hjælp af eksempelvis forenklede eller mindre hyppige kontroller.

ESD er fortsat i overensstemmelse med andre dele af EU's klima- og energipolitik. Den offentlige høring viste, at der er stærk enighed blandt interessenterne om, at der fortsat er behov for et instrument som ESD efter 2020.

Man fandt, at ESD bidrager med værdi gennem EU-foranstaltninger. Der var en høj grad af enighed mellem interessenter fra medlemsstaterne om, at ESD har forøget bevidstheden om modvirkningspotentialer inden for de sektorer, som er omfattet af ESD, og har bidraget til etablering af nye institutionelle og juridiske rammer på nationalt plan. ESD har også forbedret koordineringen på området for modvirkning af drivhusgasser på tværs af de sektorer, som er omfattet af ESD, og mellem nationale og regionale eller lokale regeringer.

Interessenterne fremlagde ikke nogen dokumentation for, at nationale politikker hidrørende fra ESD ulovligt har fordrejet konkurrencen på det indre marked i EU.