



Notat til Folketingets Europaudvalg

Center
Center for Global
Klimahandling

Dato
17. maj 2022

J nr. 2022-692

/ SUBCH

Forelæggelse af tre Fit For 55-sager

Dagsorden	Side
1. Forslag om ændring af direktiv om et system for handel med kvoter for drivhusgasudledninger i EU ("EU's kvotehandelssystem"), KOM(2021) 551 <i>- Tidlig forelæggelse</i>	2
2. Forslag til ændring af EU's kvotehandelsdirektiv om luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning ("luftfart i ETS og CORSIA"), KOM(2021) 552 <i>- Tidlig forelæggelse</i>	23
3. Forslag til revision af direktiv om energieffektivitet, KOM(2021) 558 <i>- Tidlig forelæggelse</i>	33



1. Forslag om ændring af direktiv om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen ("EU's kvotehandelssystem")

KOM (2021) 551.

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margen.

1. Resumé

Kommissionen har den 14. juli 2021 offentliggjort forslag om ændring af kvotehandelssystemet. Formålet med forslaget er at styrke det eksisterende kvotehandelssystem, så sektorerne, der er omfattet af systemet, skal reducere drivhusgasudledningerne med 61 pct. i 2030 i forhold til 2005-niveauet. Forslaget indebærer en række tiltag, der vil reducere den samlede kvotemængde, herunder en øget lineær reduktionsfaktor og justeringer af markedsstabilitetsreserven. Derudover foreslås det at udvide kvotehandelssystemet til også at omfatte søfart. Endvidere foreslår Kommissionen at ændre reglerne for gratis kvotetildeling samt øge andelen af kvoter, der allokeres til Moderniseringsfonden og Innovationsfonden. Derudover foreslår Kommissionen også at etablere et nyt separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger fra 2025 med start for auktionering af kvoter fra 2026.

Forslaget forventes at medføre behov for ændring af dansk ret. Forslaget vurderes også at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser for Danmark.

Regeringen støtter kvotehandelssystemet som det centrale instrument i EU's klimapolitik. Derfor ønsker regeringen et styrket kvotehandelssystem og en mere ensartet CO₂-prissætning, der kan drive en omkostningseffektiv indfrielse af EU's klimamål på tværs af sektorer og medlemslande. Regeringen støtter således en udvidelse af kvotehandel til søfart, vejtransport og bygninger.

2. Baggrund

Kommissionen har den 14. juli 2021 fremsat et forslag til Europa-Parlamentet og Rådet om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport (KOM (2021) 551) med dertilhørende konsekvensanalyse. Forslaget er oversendt til Rådet den 13. september 2021 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat som en del af Europa-Kommissionens 'Fit for 55'-pakke, der skal bidrage til at realisere EU's klimamål for 2030 på mindst 55 pct. reduktioner i forhold til 1990-niveauet som fastlagt i den europæiske klimalov (forordning (EU) 2021/1119).



Ud over nærværende forslag er der andre forslag i 'Fit for 55'-pakken, der også relaterer sig til kvotehandel i EU: 1) Forslag om etableringen af en social klimafond (KOM (2021) 568), 2) forslag om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (KOM (2021) 564), 3) forslag om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens målsætning for reduktion af drivhusgasudledninger i økonomien som helhed og hensigtsmæssig implementering af en global, markedsbaseret mekanisme (KOM (2021) 552), 4) forslag om ændring af direktiv 2003/87/EC vedrørende notificering af kompensationskrav for CO₂-udledninger for så vidt angår en globalt markedsbaseret foranstaltning for luftfartsoperatører med base i Unionen (KOM (2021) 567) og 5) forslag til ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 med hensyn til mængden af kvoter, der placeres i markedsstabilitetsreserven i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner indtil 2030 (KOM (2021) 571). Der henvises til grund- og nærhedsnotater om de yderligere forslag for redegørelse herom.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 (1) og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

I EU reguleres drivhusgasudledninger fra større anlæg, herunder størstedelen af el-, fjernvarme- og industrisektoren samt luftfart internt i EU, gennem EU's kvotehandelssystem. Kvotehandelssystemet har i dag et EU-mål om reduktion af drivhusgasudledninger på 43 pct. i 2030 i forhold til 2005-niveauet. Kvoterne sættes til salg på auktion eller tildeles som gratis kvoter til virksomheder, der vurderes i risiko for, at produktionen udflyttes til lande uden for EU som følge af EU's klimaregulering. Forslaget ændrer overordnet kvotehandelssystemet på følgende måde:

Inklusion af søfart i det eksisterende kvotehandelssystem

Forslaget udvider anvendelsesområdet for kvotehandelssystemet til at omfatte udledninger af CO₂ fra søfart. Udvidelsen gælder for udledninger af CO₂ i forbindelse med sejlads mellem to EU-havne, udledninger af CO₂, der sker ved kaj i en EU-havn samt halvdelen af udledningerne af CO₂ fra sejlads til og fra en EU-havn og en havn uden for EU. De samme regler om auktionering, returnering og annullering af kvoter, sanktioner og registre foreslås at gælde for søfart som for de andre sektorer, der er omfattet af kvotehandelssystemet. Ud over de gældende regler kan tilfælde af manglende returnering af kvoter i sidste instans sanktioneres med tilbageholdelse eller nægtelse af adgang til havn.

Forpligtelsen til at returnere kvoter for søfart foreslås gradvist indfaset i perioden 2023 til 2026 således, at rederierne skal returnere kvoter svarende til 100 pct. af deres verificerede udledninger af CO₂ fra 2026, *jf. tabel 1*. De eksisterende overvågnings- og rapporteringsregler samt verifikations- og akkrediteringsregler for udledningerne af CO₂ fra søfart vil med forslaget blive tilpasset, så data kan anvendes i kvotehandelssystemet.



Tabel 1: Returnering af kvoter for søfart under det eksisterende kvotehandelssystem

Årstal	Andel af returnering af kvoter i forhold til de verificerede udledninger af CO ₂
2023	20 pct.
2024	45 pct.
2025	70 pct.
2026 og frem	100 pct.

For hvert rederi, der omfattes af kvotehandelssystemet, udpeges et medlemsland som administrerende myndighed i henhold til direktivet. Den administrerende myndighed bestemmes ud fra, hvor rederiet er registreret, eller - hvis selskabet ikke er registreret i et medlemsland - på antallet af historiske havneanløb i EU. Fra 2024 offentliggør og opdaterer Kommissionen regelmæssigt en liste over rederier, der er omfattet af direktivet, og deres respektive administrerende myndighed. Derudover vil rederier, som ikke er registreret eller har historiske havneanløb i EU, blive tildelt en administrerende myndighed i det land, hvor rederiets skib første gang sejler fra. Der er endvidere foreslået en rapportering- og revisionsklausul for at overvåge implementeringen af sektoren i kvotehandelssystemet og tage hensyn til udviklingen af internationale klimatiltag for søfartssektoren i FN's Søfartsorganisation (IMO).

Ændring af den samlede kvotemængde (kvoteloftet)

Kommissionen lægger op til, at sektorerne, der dækkes af det eksisterende kvotehandelssystem, inklusiv søfart, på EU-plan skal reducere drivhusgasudledningerne med 61 pct. i 2030 i forhold til 2005-niveauet. For at opnå denne reduktion foreslås det, at den årlige reduktion af kvoteloftet (den lineære reduktionsfaktor) ændres fra 2,2 pct. til 4,2 pct. i året for ikrafttrædelse af direktivet. Dette kombineres med en engangsnedsættelse af kvoteloftet i året for ikrafttrædelse af revisionen af direktivet, således at dets niveau svarer til, at den nye lineære reduktionsfaktor var trådt i kraft i 2021. Desuden foreslås, som følge af inklusionen af søfart, at kvoteloftet øges med 79 millioner kvoter svarende til udledninger af CO₂ fra søfart.

Medlemslandenes anvendelse af auktioneringsprovenu

Kommissionen foreslår, at medlemslandene skal anvende indtægterne fra auktionering af kvoter til klimarelaterede formål, der defineres i direktivet, i det omfang det blandt andet ikke anvendes til EU's egne indtægter.

Ændring af markedsstabilitetsreserven

Kommissionen foreslår en række ændringer til markedsstabilitetsreserven, som blandt andet tilpasser kvoteoverskuddet for at styrke kvotehandelssystemets robusthed over for udsving i kvoteefterspørgslen. Markedsstabilitetsreserven optager kvoter, når kvoteoverskuddet er stort, og tilbagefører kvoter til markedet, når kvoteoverskuddet er lille. I forslaget ændres optagsraten i markedsstabilitetsreserven, når kvoteoverskuddet, målt som den samlede mængde kvoter i omsætning (TNAC), er



på mellem 833 mio. og 1096 mio. kvoter. I denne situation vil reserven optage forskellen mellem kvoteoverskuddet og 833 mio. kvoter. Hvis kvoteoverskuddet er over 1096 mio. kvoter, vil optagsraten fortsætte med at være 24 pct. til og med 2030 i stedet for at falde til 12 pct. fra 2024. Det foreslås endvidere, at kvoterne anbragt i reserven fra 2023 annulleres, så reserven begrænses til maksimum 400 mio. kvoter i stedet for, at begrænsningen baseres på den samlede kvotemængde, der auktioneres. Som noget nyt skal udledninger og kvoter relateret til luftfart og søfart også indgå i beregningen af kvoteoverskuddet.

Ændring af reglerne for gratiskvotetildeling

Kommissionens forslag fastholder, at virksomheder, der vurderes i risiko for drivhusgaslækage, fortsat tildeles gratiskvoter, men ændrer fastsættelse af de benchmarks, der afgør, hvor mange gratiskvoter sektorerne og dermed de enkelte anlæg får per produceret enhed. Kommissionen foreslår, at den maksimale årlige reduktionssats for benchmarks øges fra 1,6 til 2,5 pct. per år fra 2026 til 2030. Ydermere bliver gratiskvotetildeling fra 2026 underlagt et nyt krav til anlæg om at gennemføre tiltag til at reducere drivhusgasudledningerne. Mere specifikt bliver anlæg, der er underlagt forpligtelsen om gennemførelse af energisyn under direktiv (EU) 2012/27, pålagt at implementere anbefalingerne fra energisynene, eller demonstrere implementering af andre tiltag, der reducerer drivhusgasudledningerne tilsvarende. Gratiskvotetildelingen reduceres med 25 pct., hvis anbefalingerne eller tiltagene ikke implementeres.

Derudover har Kommissionen stillet forslag om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (KOM (2021) 564), der ligeledes indgår i 'Fit for 55'-pakken. Mekanismen vil pålægge importører af visse lækageudsatte varer at betale en pris ved import til EU, der afspejler kvoteprisen i EU's kvotehandelssystem. Kommissionen ser mekanismen som et alternativ til at håndtere risici for drivhusgaslækage gennem gratiskvotetildeling i kvotehandelssystemet, og sektorerne, der er underlagt mekanismen, skal derfor ikke modtage gratiskvoter. I en periode sker der en gradvis udfasning af gratiskvotetildeling i takt med, at CO₂-grænsetilpasningsmekanismen indføres. Mere specifikt foreslår Kommissionen, at en faktor for gratiskvotetildeling anvendes, der vil medføre en gradvis udfasning frem mod 2036. Det foreslås, at faktoren er 100 pct. fra ikrafttrædelse af CO₂-grænsetilpasningsmekanismen til udgangen af 2025, mens faktoren reduceres med 10 pct. point årligt fra og med 2026, så gratiskvotetildeling til sektorerne er udfaset frem mod 2036.

Det foreslås endvidere at justere i anvendelsesområdet og benchmarks for tildeling af gratiskvoter for at fjerne barrierer for anvendelsen af lav- og nulemissionsteknologier såsom grøn brint. Justeringerne kan bevirke, at anlæg, der anvender lav- og nulemissionsteknologier, under bestemte omstændigheder kan modtage gratiskvoter.

Moderniseringsfonden

I det gældende kvotehandelsdirektiv går 2 pct. af den samlede kvotemængde til Moderniseringsfonden, der støtter projekter til modernisering af energisystemerne i de



ti medlemslande, som har et bruttonationalprodukt pr. indbygger på under 60 pct. af EU-gennemsnittet i 2013. Det fremgår af forslaget, at yderligere 2,5 pct. af den samlede kvotemængde fra ikrafttrædelsen af direktivet vil blive auktioneret via Moderniseringsfonden og tilgå medlemslande med et bruttonationalprodukt per indbygger på under 65 pct. af EU-gennemsnittet i perioden 2016 til 2018. Ud over de ti medlemslande, der i dag modtager midler fra Moderniseringsfonden, vil Grækenland og Portugal dermed også få andel i midlerne. Samtidig foreslås det at fjerne mulighederne under fonden for at investere i fossile brændsler samt øge andelen af midlerne, der skal investeres i prioritetsinvesteringer.

Innovationsfonden

I det gældende kvotehandelsdirektiv går provenuet fra salget af 450 millioner kvoter til Innovationsfonden, der primært støtter lav- og nulemissionsteknologier og -processer i de virksomheder, der er omfattet af kvotehandelssystemet. Kommissionen foreslår at øge Innovationsfonden med provenuet fra 150 mio. kvoter fra det nye kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger og yderligere 50 mio. kvoter, der ellers skulle tildeles gratis eller auktioneres i det eksisterende kvotehandelssystem. Endvidere skal provenu fra salg af kvoter, der ellers skulle tildeles som gratiskvoter til sektorerne underlagt CO₂-grænsetilpasningsmekanismen, tilføjes til Innovationsfonden. Indtægter genereret fra sanktioner i forslaget om FuelEU Maritime (KOM (2021) 562) foreslås allokert til Innovationsfonden. Der foreslås på den baggrund en række ændringer af anvendelsesområdet for fonden. Innovationsfonden skal yderligere dække vejtransport og bygninger og kunne give støtte til innovative teknologier og infrastruktur i søfarten samt produktion af lav- og nulemissionsbrændsler til luftfart, togtransport og vejtransport. Endvidere bliver det muligt, at fonden kan støtte op til 100 pct. af de relevante omkostninger til projekter gennem konkurrenceudsatte udbud, herunder 'Carbon Contracts for Difference' (CCfD).

Yderligere ændringer til det eksisterende kvotehandelssystem

Kommissionen foreslår ydermere, at anlæg, der anvender CO₂-opsamling- og anvendelse (CCU), under bestemte omstændigheder ikke skal købe og returnere kvoter for en del af drivhusgasudledningerne. Desuden anvendes en række nye definitioner af aktiviteterne under direktivet, herunder for transport af drivhusgasser og brint, og alle referencer til elektricitetsgeneratorer slettes. Emissionsfaktoren for biomasse ændres også, så det udelukkende er biomasse, der overholder bæredygtighedskriterier og kriterier for besparelse af drivhusgasudledninger for biomasse i direktiv (EU) 2018/2001, der tæller som nul-udledning. Det specificeres også, at anlæg, hvor mere end 95 pct. af forbrændingen stammer fra biomasse, der tælles som nul-udledning, ikke dækkes af direktivet.

Etablering af nyt separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger

Kommissionen foreslår at etablere et separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger fra 2025. Mere specifikt gælder anvendelsesområdet af det nye kvotehandelssystem udledninger af CO₂ fra forbruget af fossile brændsler i vejtransport,



kommercielle/institutionelle bygninger, husholdninger samt kraftvarme- og varmeanlæg, der producerer varme til kommercielle/institutionelle bygninger og husholdninger. I det første år vil de regulerede enheder skulle holde drivhusgasemissionstilladelser og rapportere deres udledninger for 2024 og 2025. Fra 2026 vil det nye system starte op, hvor auktioneringen af kvoter sættes i gang.

Der lægges op til, at sektorerne, der dækkes af det nye kvotehandelssystem, på EU-plan skal reducere drivhusgasudledningerne med 43 pct. i 2030 i forhold til 2005-niveauet. For at opnå denne reduktion foreslås det, at kvoteloftet starter i 2026, hvor den lineære reduktionsfaktor er 5,15 pct. løbende fra et startpunkt i 2024 baseret på data i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/842 om drivhusgasudledningerne fra sektorerne i perioden fra 2016 til 2018. Fra 2028 vil kvoteloftet baseres på baggrund af de gennemsnitlige rapporterede drivhusgasudledninger i perioden fra 2024 til 2026 med en lineær reduktionsfaktor på 5,43 pct. løbende fra et startpunkt i 2024 med mulighed for justering på baggrund af de indsamlede data.

Alle kvoter i det nye system auktioneres fra 2026. Fordelingen af den samlede kvotemængde, der auktioneres blandt medlemslandene, fordeles på baggrund af data for udledningerne af CO₂ i de omfattede sektorer i perioden fra 2016 til 2018 i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/842. Der vil i 2026 være en ekstra mængde kvoter til auktionering, som senere vil blive trukket fra auktionsmængderne i 2028 til 2030. Endvidere vil auktionsprovenu fra 150 mio. af den samlede kvotemængde tilgå Innovationsfonden. Medlemslandene skal anvende indtægterne fra auktionering af kvoter til klimarelaterede formål, der defineres yderligere i direktivet, i det omfang det ikke anvendes til EU's egne indtægter. Der lægges blandt andet op til, at en del af indtægterne skal adressere sociale aspekter af det nye kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger og til finansiering af medlemslandenes sociale klimaplaner under forslaget om etablering af en social klimafond (KOM (2021) 568).

Det foreslås endvidere tilføjelser til afgørelse (EU) 2015/1814, så der oprettes en separat markedsstabilitetsreserve for det nye kvotehandelssystem. I 2026 sættes 600 mio. kvoter ind i den nye reserve. Reserven vil fra 2027 optage 100 mio. kvoter, hvis det forrige års kvoteoverskud er over 440 mio. kvoter. Kvoter, der optages i reserven, tages fra de kvoter, som medlemslandene ellers skulle auktionere. Derimod frigives 100 mio. kvoter fra reserven til auktionering, hvis forrige års kvoteoverskud er under 210 mio. kvoter. Der etableres også tiltag, så reserven under bestemte omstændigheder frigiver enten henholdsvis 50 mio. eller 150 mio. kvoter, hvis kvoteprisen stiger hurtigt. Fra 2031 annulleres kvoterne i reserven.

I det nye system er det som udgangspunkt afgiftsoplag på linje med direktiv (EU) 2020/262 og leverandører af brændstof, der skal købe og returnere kvoter for de udledninger af CO₂, der stammer fra frigivelsen til det brændstofforbrug, som bruges i vejtransport og bygninger. Dermed vil systemet ikke direkte regulere eksempelvis bil- og husejere. Overvågnings-, rapporterings- og verifikationsreglerne for udledningerne af CO₂ fra bygninger og vejtransport er så vidt muligt i overensstemmelse med



reglerne under det eksisterende kvotehandelssystem. Der er endvidere foreslået en rapportering- og revisionsklausul for at overvåge implementeringen af det nye kvotehandelssystem i 2028. Kommissionen skal i 2031 vurdere muligheden for at integrere vejtransport og bygninger i det eksisterende kvotehandelssystem.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Forslaget behandles af Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI) med Udvalget for transport og Turisme (TRAN) som associeret udvalg. Europa-Parlamentets holdning til forslaget foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at nærhedsprincippet er overholdt. I vurderingen heraf henviser Kommissionen blandt andet til, at klimaforandringerne er et grænseoverskridende problem, og at handling i EU effektivt kan komplementere global, regional, national og lokal handling. For at indfri EU's opjusterede klimamål for 2030 kræves der ifølge Kommissionen koordination og handling på EU-niveau, som vil øge chancen for, at der sker en nødvendig og omkostningseffektiv indfrielse af klimamålsætningerne. Herudover henvises til, at kvotehandelsdirektivet er et eksisterende lovgivningsinstrument i EU, og at tilføjelser og ændringer hertil kræver handling på EU-niveau. Der henvises endvidere til, at implementeringen af lignende systemer nationalt vil lede til mindre, fragmenterede kvotemarkeder, som risikerer at forstyrre konkurrence og føre til højere reduktionsomkostninger.

Regeringen finder, at klimaforandringerne er grænseoverskridende, hvorfor regulering på EU-niveau har klare fordele frem for national regulering i de enkelte medlemslande. Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering og anser således, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Kvotehandelsdirektivet er gennemført i dansk ret gennem lov om CO₂-kvoter. Lov om CO₂-kvoter har følgende tilknyttede bekendtgørelser:

- Bekendtgørelse af lov om CO₂-kvoter, LBK nr. 62 af 19/01/2021.
- Bekendtgørelse om CO₂-kvoter m.v., BEK nr. 2134 af 21/12/2020.
- Bekendtgørelse om gebyr og anden betaling for ydelser efter lov om CO₂-kvoter, BEK nr. 2133 af 21/12/2020.
- Bekendtgørelse om EU's CO₂-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register. BEK nr. 1637 af 18/11/2020.
- Bekendtgørelse om Energistyrelsens opgaver og beføjelser, BEK nr. 1068 af 25/10/2019.
- Bekendtgørelse om bæredygtighed m.v. af biobrændstoffer og flydende biobrændsler, som anvendes til aktiviteter omfattet af lov om CO₂-kvoter, BEK nr. 1619 af 15/12/2016.



- Bekendtgørelse om henlæggelse af visse beføjelser i lov om CO₂-kvoter til Erhvervsstyrelsen, BEK nr. 1357 af 17/12/2012.
- Bekendtgørelse om forretningsorden for Energiklagenævnet, BEK nr. 664 af 19/06/2006.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for ændring af lov om CO₂-kvoter. En vedtagelse kan desuden medføre behov for ændring af de tilknyttede bekendtgørelser til lov om CO₂-kvoter.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Revisionen af det eksisterende kvotehandelssystem (ETS) forventes at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Med Kommissionens forslag og scenarie for EU's udledninger, hvor de kvoteomfattede sektorer leverer en tilstrækkelig reduktion til at indfri EU's klimamål, skønnes Danmark med betydelig usikkerhed at modtage 4,5 mia. kr. i 2030 ved en kvotepris på 757 kr./ton CO₂, hvilket svarer til et merprovenu på ca. 2,4 mia. kr. i 2030 ift. nuværende direktiv (kvotepris på 345 kr./ton CO₂). Dette skønnes over perioden 2021-30 i alt at beløbe sig til 28,7 mia. kr., svarende til et samlet merprovenu på 9,7 mia. kr. i 2021-2030. Samtidig vil en højere kvotepris medføre øgede omkostninger for den del af el- og varmeproduktionen, der er baseret på fossile brændsler. Når de øgede omkostninger overvæltes i prisen for el og varme, vil der ske en reduktion af forbruget, og dermed reduceres statens indtægter fra de nationale energiafgifter. Denne effekt forventes dog at være begrænset.

Ift. det nye separate ETS vurderes det med betydelig usikkerhed samlet set at medføre et årligt merprovenu fra kvotehandel på ca. 2,9-4,8 mia. kr. i 2030 ved en kvotepris mellem 395-659 kr./ton CO₂ under antagelser af, at nationale rammebetingelser forbliver kontante. De statsfinansielle konsekvenser vil bl.a. afhænge af forhandlingerne om provenufordeling mellem medlemslandene, samt evt. vedtagelse af en social klimafond og ny indtægtskilde til EU-budgettet, der vil kunne lede til, at en mindre andel af kvoteprovenuet på EU-niveau vil blive tildelt som statsligt provenu.

I modsat retning trækker, at indførelse af det nye kvotehandelssystem isoleret set vil kunne medføre et provenutab fra eksisterende nationale afgifter, fx i det omfang kvotepålægning af transportsektoren medfører adfærdseffekter, der fører til lavere nationale indtægter fra benzin- og dieselaftgifterne. De afledte effekter i vejtransporten og for opvarmning af bygninger vil isoleret set medføre et provenutab for staten på ca. 1,9-3,3 mia. kr. i 2030.

Inkluderingen af søfart i ETS ventes desuden at kunne føre til øgede statslige udgifter for at undgå højere billetpriser på Rønne-Ystad, da færgeren er over 5.000 BRT og således omfattes.



Desuden ventes det foreløbigt, at forslaget samlet set medfører øgede administrative omkostninger for staten bl.a. i forbindelse med implementering og øgede it- og administrationsomkostninger mv. Det ventes, at de øgede administrative omkostninger i væsentligt omfang kan gebyrfinansieres, da den nationale administration af kvotehandelssystemet i dag er brugerfinansieret. Forslaget kan medføre et mindre provenu fra nationale energi- og CO₂-afgifter som følge af, at der anvendes mindre energi og udledes mindre CO₂ ved en stigende kvotepris. Regeringen er i gang med at analysere forslaget nærmere, herunder de potentielle statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at medføre samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil alt andet lige medføre øgede forbrugerpriser på fossile brændsler og dermed øgede omkostninger for husholdninger, medmindre nationale afgifter nedjusteres.

Ift. det eksisterende ETS forventes stigningen i kvoteprisen for el- og fjernvarmesektoren med betydelig usikkerhed at bevirke, at el-produktionsomkostningerne ved brug af fossile brændsler stiger på tværs af EU. En kvotepris på 757 kr. pr. ton i 2030 skønnes at medføre en stigning i elprisen, hvilket vil være en gevinst for danske elproducenter, men et tab for danske elforbrugere. Virksomheder, der bruger el, får større udgifter til el som følge af elprisstigningen. Samlet set vurderes det med betydelig usikkerhed at medføre en meromkostning i industri samt el- og fjernvarmesektoren på ca. 2,3 mia. for erhverv og ca. 130 mio. for husholdninger i 2030. Det skal dog bemærkes, at der ikke er taget højde for tildeling af gratiskvoter, og omkostningerne skal derfor betragtes som et overkantsskøn. Et separat ETS for vejtransport og bygninger forventes med betydelig usikkerhed i gennemsnit en prisstigning på 1-2 kr. pr. liter benzin eller diesel, og en varmeprisstigning på ca. 1.800-3.000 kr. årligt i 2030 for husstande med individuelle gasfyr.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser. I det eksisterende kvotehandelssystem forventes den øgede reduktion af kvotemængden at medføre en højere kvotepris. Det vil alt andet lige øge virksomhedernes omkostninger til kvotekøb, som bl.a. også kan påvirkes af forslagene til at ændre reglerne for gratiskvotetildeling. Justering af gratiskvotetildeling forventes med betydelig usikkerhed at reducere danske virksomheders samlede gratiskvotetildeling med cirka 10 pct., svarende til et øget kvotekøbsbehov på ca. 800 mio. kr.¹ i 2030.²

¹ Det samlede kvotekøbsbehov estimeres pt. til 14,6 mia. kr. over perioden 2021-2030 for danske virksomheder.

² Det bemærkes, at der med forslaget til et nyt separat ETS følger kvoteprovenu til medlemslandene, som er øremærket til tiltag, der kan kompensere særligt udsatte for introduktion af en kvotepris i vejtransport og bygninger.



Udvidelse af det eksisterende kvotehandelssystem til søfart og etableringen af et separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger medfører erhvervsøkonomiske konsekvenser, herunder udgifter til kvotekøb og administrative byrder, for virksomheder, der underlægges kvotehandel. Det skønnes, at der i Danmark er mellem 22-32 rederier, som vil blive omfattet af kvotehandelssystemet. Ved et uændret olieforbrug vil udvidelsen af kvotehandelssystemet til søfart medføre en merudgift for rederierne på 6,1 mia. kr. i 2030 med en kvotepris på 757 kr. pr. ton CO₂. Til sammenligning var erhvervets bruttoværditilvækst i 2019 ca. 35 mia. kr. Endvidere kan forslaget skabe et større markedstræk efter lav- og nulemissionsteknologier med positive effekter for dansk eksport og beskæftigelse.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget forventes at have positive konsekvenser for beskyttelsesniveauet og bidrage til opfyldelsen af Parisaftalens målsætninger og FN's verdensmål. Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over forslagets konsekvenser, der afhænger af udvikling i kvoteprisen.³ Det vurderes med betydelig usikkerhed at kunne bidrage til en reduktion i Danmarks drivhusgasudledninger i 2030 på 1,3 mio. ton fra det eksisterende ETS i primært industrien og 0,6-1,0 mio. ton fra det nye ETS i primært vejtransporten ift. Klimastatus og -fremskrivning 2021. Dvs. i alt ca. 1,9-2,3 mio. ton⁴. Reduktionen fra det eksisterende ETS indgår allerede i betydeligt omfang den nye klimafremskrivning (KF22) fra april 2022 d, idet markedets forventninger til et styrket ETS allerede afspejles i en højere kvotepris.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik fra den 14. juli 2021 til den 9. august 2021. Forslaget har parallelt været i høring i Specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål. Der er afgivet høringssvar fra i alt 14 organisationer.

Brintbranchen finder det positivt, at udledere ikke mister deres gratiskvoter med det samme, når de skifter til lav- eller nul-emissions produktionsprocesser. Brintbranchen fremhæver blandt andet, at der var et skævt incitament i forhold til skift fra fossil til grøn brint, da fossil brint er underlagt gratisquotetildeling, og grønt brint betaler CO₂-prisen gennem elprisen, da elproduktion ikke får gratiskvoter. Derfor mener Brintbranchen, at forslaget om at give gratiskvoter til alle typer brint er en god og nødvendig løsning, da det på grund af drivhusgaslækage er svært at fjerne gratiskvoter fra fossile brintproducenter.

Desuden mener Brintbranchen, at udvidelse af kvotehandel til nye sektorer, ændringerne i kvoteloftet, forstærkninger af markedsstabilitetsreserven og forslaget om flere

³ Konsekvensvurderinger i et spænd ud fra prisscenarier i Kommissionens konsekvensanalyse samt FMs kvoteprisfremskrivning.

⁴ Ift. KF 2021. Det bemærkes, at der ikke er taget højde for eventuelle erhvervsstrukturelle forskydninger mellem kvote- og ikke-kvotesektoren samt eventuelle eksportforskydninger. Derved kan beregninger afvige fra Klimafremskrivningen.



midler til klimaprojekter er særligt vigtige at sikre. Brintbranchen opfordrer desuden til, at Danmark arbejder for en stærkere CORSIA.

CARE Danmark støtter, at ambitionen i kvotehandelssystemet hæves, men opfordrer til, at Danmark arbejder for, at der for energi, industri, søfart og luftfart tilsammen reduceres med 70% ift. 2005. Et sådant højere mål vil ifølge CARE Danmark gøre det muligt at reducere EU's samlede klimabelastning i 2030 med 65 pct., hvilket ifølge CARE Danmark som minimum vil være nødvendigt, hvis EU skal bidrage til at holde den globale temperaturstigning nede på 1,5 grader.

CARE Danmark støtter desuden, at der etableres kvotehandel for søfarten, men opfordrer til, at det sker hurtigst muligt og ikke fra 2026 som foreslået af Kommissionen. Desuden opfordrer CARE Danmark til, at alle gratiskvoter udfases så hurtigt som overhovedet muligt.

Endelig opfordrer CARE Danmark til, at ekstra provenu fra kvotesalget anvendes til at sikre, at de rige lande lever op til deres forpligtelser til at støtte klimaindsatsen i u-lande. CARE Danmark påpeger bl.a., at der i fremtiden bliver et øget behov for international klimabistand til u-lande, og at velstående lande ikke lever op til deres forpligtelser til at yde klimabistand, særligt i forhold til klimatilpasning.

Dansk Affaldsforening påpeger, at forbrænding af kommunalt og farligt affald ikke er omfattet af anvendelsesområdet af Kommissionens forslag. Dansk Affaldsforening finder dette uheldigt, da danske affaldsanlæg er underlagt EU's kvotehandelssystem, hvorfor de nuværende regler stiller danske affaldsenergianlæg dårligere end sine europæiske konkurrenter. Dansk Affaldsforening fremhæver, at emnet vil blive mere relevant som konsekvens af klimaplanen for en grøn affaldssektor og grøn cirkulær økonomi, som ifølge organisationen vil rykke danske affaldsenergianlæg tættere ind i det europæiske affaldsenergi marked. Dansk Affaldsforening ønsker, at der generelt indføres kommende lovgivning for sektorerne, der indeholder løsninger, der ligestiller de danske affaldsenergianlæg med sine europæiske konkurrenter.

Dansk Energi fremhæver, at det er vigtigt, at man lægger op til at reformere kvotehandelssystemet, så flere områder er omfattet, og så det bliver dyrere at bruge fossile brændsler. Dansk Energi roser, at den lineære reduktionsfaktor forøges, og at markedsstabilitetsreserven vedholdes på 24 pct. Dansk Energi finder det også positivt, at man gradvist inddrager både bygninger, transport og den maritime sektor og henviser blandt andet til, at Danmark skal være i front med at udvikle de PtX-brændsler, der skal til for at dekarbonisere den tunge transport og den maritime sektor.

Dansk Energi fremhæver, at myndighedsbehandling i både EU og Danmark kan blive en flaskehals i at indfri det forhøjede klimamål. Derfor bør man ifølge Dansk Energi sikre, der er tilstrækkelige ressourcer. Danske Energi finder det derfor positivt, at indtjening fra handel med kvoter skal dedikeres 100 pct. til grønne formål.



Dansk Erhverv finder, at EU's kvotehandelssystem er drivkraften bag Europas grønne omstilling. Dansk Erhverv finder, at kvotehandelssystemet skaber markedsbaserede incitamenter til grøn omstilling for virksomheder, hvilket sikrer den samfundsøkonomiske mest effektive grønne omstilling af Europa.

Dansk Erhverv støtter Kommissionens forslag om at sænke det samlede emissionsloft samt hurtigt at forøge den årlige reduktionsindsats for at reflektere EU's 2030-klimamål. Det vil ifølge organisationen være med til at opretholde et velfungerende kvotehandelssystem, der effektivt leverer reduktioner af drivhusgasser og styrer investeringer væk fra CO₂-udledende aktiviteter. Dansk Erhverv ser det nye forslag om en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme som en mulighed for at udvide kvotehandelssystemet til flere sektorer og virksomheder uden at svække europæisk konkurrenceevne. Dansk Erhverv mener, at såfremt gratiskvoterne ikke bliver fjernet med indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme, vil det betyde, at de største europæiske CO₂-udledere får dobbeltbeskyttelse under EU-lovgivningen, hvilket ifølge organisationen vil være u hensigtsmæssigt i forhold til klimaomstillingen og medføre risiko for handelskrig. Såfremt gratistildelingen udfases i den forbindelse, bør der ifølge Dansk Erhverv samtidig indføres en kompensation til disse virksomheder i tilfælde af eksport uden for EU. Dansk Erhverv foreslår, at gratiskvoter til produktion af brint på fossilt brændsel enten fjernes eller, at brintproduktion på grøn strøm også tildeles gratiskvoter.

Dansk Erhverv anbefaler at fastholde optagsraten i markedsstabilitetsreserven på 24 pct. efter 2023 frem for at nedsætte den til 12 pct. for at sikre et fortsat stabilt CO₂-prissignal. Endvidere anbefaler Dansk Erhverv en prisbund for kvotepriser for at give et mere klart og troværdigt langsigtet prissignal, som øger virksomhedernes investeringssikkerhed. Endvidere ønsker Dansk Erhverv, at EU indfører en mekanisme til udstedelse af certifikater til CCS og andre projekter, som genererer negative emissioner, for at skabe økonomisk incitament til udvikling, skalering og industrialisering af CCS.

Dansk Erhverv støtter også en udvidelse af kvotehandel til sektorer såsom transport og bygninger, da det bl.a. vil føre til et mere velfungerende marked for grønne løsninger med bedre konkurrencevilkår, og at risikoen for drivhusgaslækage mindskes. På transportområdet anbefaler Dansk Erhverv, at der fjernes særregler, der har sammenfald med EU's kvotehandelssystem, og som derfor risikerer at medføre dobbeltbeskatning og -regulering. Dansk Erhverv finder det desuden afgørende, at udvidelse af kvotehandelssystemet til vejtransport går hånd i hånd med en indsats for at sikre adgang til konkurrencedygtige alternative drivmidler og en tilstrækkelig udbygget tank- og ladeinfrastruktur for at undgå risiko for, at udvidelse af kvotehandel til området udelukkende medfører prisstigninger for erhvervslivet og forbrugerne.

Dansk Fjernvarme er generelt meget positivt stemt for Kommissionens forslag om at forstærke anvendelsen af markedsbaserede instrumenter til at stramme op på EU's klimaindsats. Det gælder især forslaget om at indføre et separat kvotehandelssystem



for bygnings- og transportsektoren. Dansk Fjernvarme fremhæver, at Danmark, i lighed med et par andre EU-medlemslande, længe har betjent sig af CO₂-afgiften til at pålægge en kulstofomkostning uden for det kvoteomfattede område, mens mange lande i dag ingen omkostninger for udledninger af CO₂ fra individuel opvarmning med fossile brændsler.

Dansk Fjernvarme bemærker, at organisationen længe har ønsket at fjerne den ulige konkurrencemæssige stilling mellem den, hovedsageligt, kvoteomfattede fjernvarme og fossil, individuel opvarmning uden CO₂-afgift i en række lande. Dansk Fjernvarme fremhæver, at den langsommere udfasning af gratiskvoter, som fjernvarmen i dag oplever set i forhold til udfasningen for industrien generelt, udgør en vis kompensation herfor, og der skal sikre balance mellem denne udfasning og indfasningen af det nye kvotehandelssystem, så fjernvarmens konkurrenceevne ikke yderligere forringes. Endvidere finder Dansk Fjernvarme, at Danmark har en klar interesse i at sikre både vækst i fjernvarmens udbredelse i EU, og at den udvikles i bæredygtig retning.

Dansk Fjernvarme fremhæver, at modellen med at lade leverandørerne af fossile brændsler afdække udledningerne med kvoter købt på markedet er lig den model, som anvendes i Danmark for afregning af CO₂-afgiften, så implementeringen af forslaget i Danmark bør ifølge organisationen være forholdsvis enkel. Dog skal det ifølge Dansk Fjernvarme sikres, at den del af industrien, der i dag ikke er kvotebelagt og som heller ikke bliver det med kvotehandelssystemet for vejtransport og bygninger, fortsat skal have en kulstofomkostning på deres energiforbrug til rumvarme og varmt vand.

Dansk Fjernvarme mener, at muligheden for at etablere en bund under prisen, som kunne sikre de investeringer, der måtte blive foretaget som effekt af systemet, bør overvejes. Dansk Fjernvarme opfordrer til, at det afskaffes, at fjernvarmeproduktionen er underlagt både EU's kvotehandelssystem og betaling af CO₂-afgift. Endelig fremhæver Dansk Fjernvarme, at det sociale aspekt af at introducere en kulstofomkostning i lande, der ikke har det i dag, ikke skal undervurderes.

Dansk Industri fremhæver, at Kommissionens forslag i hovedtræk omfatter tiltag, som Dansk Industri støtter op om. Dansk Industri finder, at et velfungerende kvotehandelssystem er godt for EU's og Danmarks klimaindsats frem mod 2030. Dansk Industri fremhæver, at kvoteprisen i dag allerede er øget meget betydeligt i forhold til tidligere, og at for kvotevirksomhederne vil de heraf ledsagede meromkostninger bedst kunne håndteres i en EU-ramme som giver ens vilkår på tværs af EU's landegrænser.

Dansk Industri finder, at en justering af den lineære reduktionsfaktor er den enkleste vej til at øge ambitionerne. Dansk Industri fremhæver, at Kommissionens forslag om at fastholde optagsraten på 24 pct., vil bidrage til at sikre en løbende balance mellem udbud og efterspørgsel efter kvoter. Her peger DI på, at reserven kunne overvejes at holde i "beredskab" en tid endnu for at kunne håndtere eventuelle udslag/uforudset



forskydninger som følge af Kommissionens forslag til bl.a. indførelsen af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme.

Dansk Industri bemærker, at hele det statslige provenu skal anvendes til klimarettede formål, hvilket er en opstramning af de eksisterende bestemmelser. Dansk Industri er endvidere umiddelbart positiv overfor forslaget i tilknytning til Innovationsfonden samt muligheden for at tilknytte udbudsprocesser, såfremt det kan udmøntes på en administrativ håndterbar måde.

Dansk Industri påpeger, at det nye tiltag angående CCU under kvotehandelssystemet vil stille nogle krav til de CCU-teknologier, der bringes i spil, herunder også de måder nye PtX-brændsler produceres på. Dansk Industri finder det endvidere vigtigt, at medlemslandene anvender fondsmidlerne til at fremme klimaindsatserne og ikke udelukkende til indkomstkompensation.

Dansk Industri har anbefalet et separat kvotehandelssystem for bygninger og vejtransport gennem en såkaldt upstream-løsning i en overgangsfase. Dansk Industri fremhæver, at den nuværende danske CO₂-afgift på brændstof bør bortfalde for at undgå dobbeltbeskatning af CO₂ fra brændstof, der med forslaget pålægges en kvotepris. Dansk Industri støtter, at medlemslandenes indtægter fra salg af kvoter til landtransport skal bruges på den grønne omstilling af transportsektoren. Dansk Industri er enig med Kommissionen i, at en CO₂-pris skal suppleres med sektorspecifikke tiltag for at fjerne barrierer, fremme teknologiløsninger mv. og skabe investeringsikkerhed. Dansk Industri mener dog ikke, at det er hensigtsmæssigt, at byrdefordelingsaftalen fastholdes samtidig med en udvidelse af kvotehandel, da det vil fastholde en landefordeling baseret på bruttonationalprodukt, der ikke sikrer realisering af de store potentialer i en række medlemslande med lavere reduktionsomkostninger end eksempelvis Danmark.

Dansk Industri mener, at det umiddelbart forekommer som en unødigt komplicerende sammenkædning, at energieffektiviseringsdirektivets bestemmelse om energisyn knyttes sammen med tildelingen af gratiskvoter, da opdateringen af benchmarks og en højere CO₂-pris ifølge organisationen i sig selv sikrer et pres for at gennemføre omstillingstiltag. Dog påpeger Dansk Industri på, at installationernes mulighed for at demonstrere implementering af andre tiltag, der reducerer drivhusgasudledningerne, tilsvarende gør, at installationers handlemuligheder ud fra en samlet vurdering af de mest rentable potentialer bevarer.

Dansk Industri påpeger, at forslaget til revisionen af kvotehandelssystemet og indførelsen af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme hænger tæt sammen. Der henvises til Dansk Industris høringsvar herom i grund- og nærhedsnotat vedrørende forslaget om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (KOM (2021) 564).

Danske Rederier foretrækker som udgangspunkt global regulering via FN's søfartsorganisation, IMO, men hilser forslaget om udvidelse af kvotehandelssystemet til



skibsfarten velkommen. Regionale tiltag skal ifølge organisationen dog udformes, så de på sigt kan danne afsæt for international regulering.

Danske Rederier finder, at en gradvis inklusion af skibsfarten i kvotehandelssystemet er den bedste løsning. Første trin bør ifølge organisationen omfatte udledninger fra rejser mellem to EU-havne. Danske Rederier mener, at hvis der ikke inden et fastlagt årstal foreligger en vedtagelse af et globalt markedsbaseret tiltag fra IMO, bør internationale rejser inkluderes. Ved at opstille klare deadlines kan EU ifølge Danske Rederier lægge pres på de øvrige IMO-lande. Danske Rederier finder, at det under alle omstændigheder er afgørende at fastholde Kommissionens forslag om at revurdere skibsfartens rolle i kvotehandelssystemet senest i 2028 eller tidligere, hvis et globalt markedsbaseret tiltag vedtages af IMO.

Danske Rederier anser det som helt centralt, at modellen for gradvis indfasning af kvoter til skibsfarten over fire år fastholdes, fordi det giver branchen en mulighed for at vænne sig til en helt ny omkostningstype.

Danske Rederier finder det afgørende at se brændstoffernes udledninger i et livscyklusperspektiv. Hvis der alene ses på udledninger fra selve skibet, kan det ifølge organisationen skabe incitament til at benytte brændstoffer, der ikke er så bæredygtige, som de giver sig ud for. Danske Rederier mener, at det er centralt, at drivhusgasser som metan og lattergas også bliver omfattet af kvotehandelssystemet, da det vil sikre fair regulering af klimapåvirkning fra skibsfarten. Det vil ifølge Danske Rederier sikre, at reguleringen rent faktisk reducerer drivhusgasudledninger og ikke blot flytter udledningerne fra en type drivhusgas til en anden.

Danske Rederier støtter forslaget om at lade skibsejerne være ansvarlige for kvoteforpligtelsen, og at man bør løse fordelingen af udgiften til kvoter i indgåede kontrakterne mellem ejer og en evt. lejer af skibet. Danske Rederier støtter også, at skibsfarten bliver en del af det eksisterende kvotehandelssystem frem for et separat system.

Danske Maritime støtter, at kvotehandelssystemet udvides til også at omfatte skibsfart. For at nå målet om mindst 55 pct. reduktion af drivhusgasudledningerne i 2030 er det nødvendigt med betydelige investeringer og en løbende teknologiudvikling i hele den maritime industri inkl. hos skibsværfter, udstyrsproducenter o.a. For at muliggøre sådanne investeringer inden for de ønskede tidsrammer, må investeringerne ifølge Danske Maritime understøttes af regulering, som skaber sikkerhed over mange år for de ønskede investeringer, og som stimulerer fremstilling og afsætning af grønne skibe og brug af nulemissionsteknologier og bæredygtige brændstoffer i nye skibe og de tilhørende systemer ombord på skibe samt ved tilslutninger i havnene. Danske Maritime finder det ligeledes vigtigt, at EU sikrer midler til forskning på det maritime område.



Drivkraft Danmark påpeger, at kvotehandelssystemet og ensartet regulering på tværs af udledning af CO₂ principielt er den rigtige tilgang, men fremhæver, at dobbeltregulering vil skabe ubalance i betalingsvilligheden på tværs af sektorerne og i sidste ende bryde med princippet om en ensartet prissætning på CO₂. Her mener Drivkraft Danmark, at hvis sektorer kommer under kvotehandel, så bør de særkrav, der stilles i andre direktiver/forordninger bortfalde.

Hvis der etableres kvotehandel for vejtransport og bygninger anbefaler Drivkraft Danmark, at der sker en yderligere opsplitting, så de to sektorer holdes adskilt under hvert sit kvotehandelssystem. Drivkraft Danmark fremhæver blandt andet, at der ved at samle de to sektorer inden for det samme kvotehandelssystem ikke vil komme de nødvendige prissignaler inden for transport til at sikre reel omstilling af brændstofferne, da bygningssektoren har lavere omkostninger end transportsektoren. Drivkraft Danmark støtter, at provenuet fra auktionering understøtter den grønne omstilling, men ønsker, at det kanaliseres direkte tilbage til omstillingen i de sektorer, hvor det kommer fra. Endelig støtter Drivkraft Danmark den fortsatte reduktion i antallet af kvoter i kvotehandelssystemet, herunder brugen af markedsstabilitetsreserven, og at der sikres mod drivhusgaslækage som følge af kvotehandelssystemet.

Brancheorganisation for den danske vejgodstransport (ITD) støtter ikke Kommissionens oplæg og mener ikke, at vejtransportsektoren skal omfattes af et kvotehandelssystem. ITD vurderer, at forslaget om at udvide kvotehandelssystemet til vejtransportsektoren udelukkende vil forhøje afgiftstrykket for et økonomisk presset erhverv og derigennem forsinke udbredelse af grønne køretøjer og drivmidler. Desuden fremhæver ITD, at den forventede prisstigning i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at fremme investeringerne i grønne køretøjsteknologier, der på nuværende tidspunkt er betragtelig dyrere end konventionelle diesellastbiler.

ITD's mener ikke, at det er en optimal løsning, at Kommissionen vil anvende provenuet på den foreslåede måde. ITD ønsker, at provenuet fra en udvidelse af kvotehandelssystemet tilbageføres i form af fx støtteordninger til indkøb af nulemissionskøretøjer til den tunge vejgodstransport, der stilles til rådighed for erhvervet. ITD fremhæver desuden, at den tunge vejgodstransport er allerede underlagt en lang række indirekte og direkte klimaafgifter for udledning af drivhusgasser, og anden lovgivning derfor skal tilpasses for at undgå dobbeltbeskatning. ITD finder endvidere, at ændret adfærd grundet forhøjede brændstofpriser i mindre omfang vil være gældende for den tunge vejtransport, da effektive transporter blandt andet allerede er et konkurrenceparametre.

Hvis forslaget gennemføres, deler ITD dog tilgangen til, at en potentiel udvidelse af kvotehandelssystemet skal pålægges energileverandørerne frem for forbrugerne under hensyn til teknisk gennemførlighed og administrativ effektivitet, at vejtransporten indføres i et separat kvotehandelssystem, og at der indføres foranstaltninger i tilfælde af overdrevne prisstigninger.



Landbrug & Fødevarer (L&F) bakker generelt op om en mere ambitiøs klimapolitik i EU. I den forbindelse understreger L&F, at udspillet om 'Fit for 55'-pakken skal sikre opfyldelsen af de høje ambitioner og sikrer den rette balance, hvor den grønne omstilling går hånd i hånd med vækst og balance.

L&F mener generelt, at EU's kvotehandelssystem har vist sig at være et omkostningseffektivt redskab til at reducere udledningen af drivhusgasser i EU. Derfor bakker organisationen op om at udbrede kvotehandelssystemet til flere sektorer. Ifølge L&F skal det ske under hensyntagen til konkurrenceevnen for de berørte sektorer. L&F er særligt bekymret for de virksomheder, der risikerer at miste gratiskvoter, og som ifølge organisationen får forringet deres konkurrenceevne på det globale marked som følge deraf.

For L&F er det afgørende, at landbruget sikres gunstige vilkår og ikke efterlades alene med tidligere reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotebelagte sektorer, hvis den maritime sektor inkluderes i kvotehandelssystemet og transport- og bygningssektoren i separat kvotehandelssystem. Ifølge L&F skal landbrugets forpligtelser skrues tilsvarende ned, hvis landbruget er den eneste sektor i byrdefordelingsaftalen. Desuden påpeger L&F, at det er essentielt, at der sikres gennemsigthed i systemet, og at der er en stabil og langsigtet plan med dette system, så der ikke kommer usikkerhed for vilkårene for disse sektorer. Dette gælder ifølge L&F særligt, da der i forslaget er indlagt en mulighed for at de to kvotesystemer skal slås sammen efter en årrække.

L&F fremhæver, at EU's samlede klimamål for 2030 er lavet med udgangspunkt i år 1990, mens at forslaget om reduktion på 61 pct. i kvotehandelssystemet er lavet med udgangspunkt i år 2005. Det giver ifølge L&F udfordringer for lande og sektorer, der er gået foran. I L&F ønsker derfor generelt, at man bør arbejde med det samme basisår for det samlede mål og for reduktionsmålene inden for de forskellige søjler af EU's klimapolitik.

Rådet for Grøn Omstilling glæder sig over, at der med medtagelsen af internationale emissioner fra søfarten i kvotehandelssystemet er nogen, der tager ansvar for en del af de internationale transportemissioner. Man finder dog, at der er der plads til forbedringer af Kommissionens forslag.

Da prissætning af klimabelastningen ikke af sig selv skaber grøn omstilling af søfarten, ønsker Rådet for Grøn Omstilling, at der oprettes støttepuljer for konkret omstilling i form af 'Carbon Contracts for Difference' (CCfDs), der konkret kan støtte anvendelse af fremtidens grønne drivmidler (VE-brint og e-Ammoniak) over en længere årrække.

Rådet for Grøn Omstilling anfører, at princippet om at lade 'forureneren betale' er sundt, og at det derfor bør være den kommercielle operatør, der f.eks. har 'time-chartered' et skib, der bør stå for betalingen. Definitionen af 'shipping company' i



reguleringen bør ifølge organisationen ændres, så det er den kommercielle operatør, der er ansvarlig for omkostningerne af kvotehandelssystemet.

Rådet for Grøn Omstilling mener, at søfartens klimabelastning stiger, og at der ikke er nogen, der tager ansvar for at få nedbragt den internationale søfarts emissioner, idet IMO ikke kan finde ud af at bruge de nødvendige redskaber. Det er derfor ifølge Rådet for Grøn Omstilling vigtigt, at EU går så langt som muligt og så hurtigt som muligt for at få søfarten omfattet af kvotehandelssystemet. Rådet for Grøn Omstilling mener, at alle internationale klimaemissioner bør - indtil der etableres tilsvarende ordninger i andre lande (eller på sigt via IMO) - medtages under kvotehandelssystemet og ikke kun halvdelen. Rådet for Grøn Omstilling mener også, at der ikke bør være nogen indfasning i forhold til søfartens emissioner under kvotehandelssystemet. Der er ifølge organisationen ingen væsentlige økonomiske eller klimamæssige grunde til det.

SYNERGI anerkender, at økonomiske incitamenter kan have en effekt, men kun hvis det tænkes sammen med den øvrige lovgivning og den sociale klimafond. SYNERGI bakker op om et nyt kvotehandelssystem, der inkluderer bygningsområdet, såfremt det udformes som et supplement til den øvrige lovgivning på området, der ifølge organisationen giver klimaafkast på kort sigt og tager højde for bl.a. markedsfejl på området, særskilte udfordringer for energieffektiviseringsprojekter i bygninger og skæve incitamentsstrukturer mellem den, der betaler for energirenoveringer af boliger, og den, der høster besparelsen.

SYNERGI finder, at mange energieffektive investeringer er økonomisk rentable, og at forbrugerne også er styret af andre faktorer end pris. SYNERGI fremhæver, at regulering udelukkende gennem kvotehandelssystemet ikke vil sikre energieffektivitet, men at systemet kan understøtte energieffektivitetsindsatsen og det overordnede klimamål som et supplement. SYNERGI mener, at implementeringen af EU's renoveringsbølge og den kommende revision af blandet energieffektivitetsdirektivet og direktivet om bygningers energimæssige ydeevne er helt afgørende. SYNERGI finder desuden, at kvotehandelssystemet i sig selv er et forslag, der vil have større effekt i resten af EU end i Danmark.

SYNERGI mener, at det er afgørende, at kvotehandelssystemet udarbejdes så det er socialt balanceret. SYNERGI finder, at Kommissionens forslag om en social klimafond er et positivt tiltag, der kan styrke borgernes sociale engagement og tilslutning, og ifølge organisationen blandt andet kan reducere varmeudgifterne for bolig-ejerne, bidrage til et mere energieffektivt forbrug og en større reduktionseffekt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Eksisterende kvotehandelssystem

En række lande støtter generelt en stramning af kvotehandelssystemet. Nogle lande ønsker, at så mange reduktioner som muligt sker i kvotehandelssystemet og dermed



yderligere reduktion ift. Kommissionens forslag. En anden gruppe lande har i varierende grad udtrykt skepsis over for en stramning grundet bekymring for stigende kvotepriser. Derfor efterspørger en gruppe af lande en øget omfordeling af kvoteprisen herunder en yderligere forøgelse af Moderniseringsfonden, hvilket andre lande har udtrykt skepsis overfor.

Visse lande har i lyset af de stigende energipriser i varierende omfang ønsket tiltag i kvotehandelssystemet, der kan have en dæmpende effekt på kvoteprisen. En anden gruppe er skeptiske herover for, da det potentielt kan bremse en omkostningseffektiv grøn omstilling og kompromittere de eksisterende markedsmekanismer under ETS. Kommissionen har også opfordret til forsigtighed ift. hurtige, kortsigtede indgreb, der kan skabe usikkerhed i markedet.

Gratis kvotetildeling

Mange lande støtter generelt den øgede reduktionsats for benchmarks, mens en mindre gruppe lande støtter, at gratis kvotetildeling underlægges krav om reduktion af drivhusgasudledninger. For så vidt angår udfasningen af gratis kvoter i forbindelse med indfasningen af CO₂-grænsetilpasningsmekanismen (CBAM) støtter en gruppe lande generelt Kommissionens forslag om udfasningen af gratis kvoter fra 2026 til 2035. Der er dog en betydelig gruppe lande, som ønsker en senere udfasning af gratis kvoter grundet bekymringer for lækage og udfordringer for eksportsektorer, som ikke adresseres af CBAM. Enkelte lande er stadig ved at fastlægge en endelig position.

Separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger

Der tegner sig i forhandlingerne en stigende støtte i Rådet til et separat kvotehandelssystem for vejtransport og bygninger. En række lande har i varierende grad udtrykt skepsis af hensyn til bekymring for energifattigdom og har på denne baggrund ytret ønske om at ændre forslaget ved for eksempel at udskyde ikrafttrædelsen af forslaget og/eller indføre tiltag, der kan modgå stigende og fluktuerende kvotepriser. Mange lande har fremhævet vigtigheden af at afhjælpe sociale konsekvenser af et separat ETS for lavindkomstgrupper gennem understøttende tiltag herunder gennem Kommissionens forslag til en ny social klimafond, som også indgår i FF55-lovpakken.

Udvidelse af det eksisterende kvotehandelssystem til søfart

Der tegner sig i forhandlingerne generel støtte til inklusion af søfart i kvotehandelssystemet samt nødvendigheden af at fremme drivhusgasreduktioner i sektoren. En mindre gruppe lande udtrykker dog bekymring for forslaget og ønsker som minimum indfasningen udskudt så længe som mulig.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens 'Fit for 55'-pakke velkommen. Regeringen ønsker en ambitiøs og omkostningseffektiv klimaindsats i EU, der kan indfri EU's klimamål for 2030 på mindst 55 pct. reduktioner i forhold til 1990-niveauet samt drive den grønne omstilling både i Danmark og hele EU mod klimaneutralitet i senest 2050.



Regeringen støtter kvotehandelssystemet som det centrale instrument i EU's klimapolitik. Derfor ønsker regeringen et styrket kvotehandelssystem, der leverer en så stor andel af EU's samlede reduktionsindsats som muligt. Endvidere arbejder regeringen for en mere målrettet tildeling og en udfasning af gratiskvoter, som vil sikre en mere ensartet CO₂-prissætning, der kan drive en omkostningseffektiv indfrielse af EU's klimamål på tværs af sektorer og medlemslande. Regeringen støtter således en udvidelse af kvotehandel til vejtransport, bygninger samt søfart og arbejder for, at det nye separate ETS for vejtransport og opvarmning af bygninger integreres i det eksisterende ETS fra 2030. Regeringen arbejder derfor for, at det nye separate ETS for vejtransport og bygninger lægges sammen med det eksisterende ETS fra 2031.

Regeringen finder, at der i lyset af aftalen om EU's flerårige finansielle ramme (MFF) og EU's genopretningsinstrument bør være fokus på en effektiv implementering af de betydelige midler, der er til rådighed til den grønne omstilling, hvorfor yderligere omfordeling af provenu fra kvotehandel bør minimeres. Regeringen finder, at det er vigtigt, at fordelingsnøglen for medlemslandenes kvoteprovenu fastholdes i både det eksisterende ETS, som dog ikke er til forhandling, og det nye separate ETS. Desuden er det vigtigt, at der ikke indføres krav om øremærkning af provenu, da det vurderes væsentligt, at muligheden for at henvise til udgifter i statsregnskabet opretholdes, således at alle indtægter fortsat indgår i en samlet prioritering.

Regeringen støtter en udvidelse af kvotehandelssystemet til at omfatte søfarten, da EU kan spille en rolle i forhold til at fremme klimatiltag for søfarten i fraværet af effektiv og bindende global klimaregulering. Det er vigtigt, at udvidelsen af kvotehandelssystemet til søfarten skaber reelle reduktioner i udledningen af drivhusgasser, sikrer europæisk søfarts konkurrenceevne og understøtter fremtidig global regulering i FN's søfartsorganisation IMO, da der er tale om et globalt erhverv. For at sikre sammenhæng med klimaforhandlingerne i IMO, bør der vedtages en revisionsklausul, som sikrer at søfartselementerne revideres, når IMO vedtager et lignende, globalt markedsbaseret tiltag, så dobbelttælling af udledninger undgås. Det er endvidere vigtigt, at der sikres effektiv håndhævelse for at undgå lækage og omgåelse.

Regeringen ønsker, at Moderniseringsfonden udelukkende skal finansiere lav- og nulemissionsprojekter, hvormed investeringer i fossile brændsler ekskluderes, så der sikres konsistens med EU's Green Deal og EU's klimamål. Regeringen kan desuden støtte, at Innovationsfondens formål udvides til projekter inden for transport, bygninger og søfart, samt, at midler til fonden øges, som foreslået af Kommissionen. Regeringen arbejder desuden for, jf. også aftale om køreplan for CO₂-fangst, transport og lagring, at ETS sikrer incitamenter til fjernelse af CO₂ fra atmosfæren gennem teknologiske processer, herunder at fremme negative emissioner via CCS gennem udviklingen af et fælleseuropæisk certifikationssystem for CO₂-optag¹⁹, der kan kobles med bedre incitamenter via ETS.



11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 1. oktober 2021, den 16. december 2021 samt den 3. marts 2022 til orientering. Grund- og nærhedsnotat er oversendt den 8. september 2021.



2. Forslag til ændring af EU's kvotehandelsdirektiv om luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning ("luftfart i ETS og CORSIA")

KOM (2021) 552

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 14. juli 2021 som led i Kommissionens Fit for 55-pakke offentliggjort forslag til ændring af kvotehandelshandelsdirektivet (ETS) med henblik på at styrke luftfartens bidrag til Unionens målsætning for reduktion af drivhusgasudledninger og implementering af den internationale luftfartsorganisations (ICAO) globale CO₂-reguleringsmekanisme, Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

Forslaget indebærer, at luftfartens gratiskvoter under kvotehandelssystemet for luftfart gradvist udfases fra 2024 til 2027. Dertil indebærer forslaget, at den lineære reduktionsfaktor, der løbende reducerer kvotemængden, fremover skal følge den lineære reduktionsfaktor i det øvrige kvotehandelssystem. Endvidere implementerer forslaget CORSIA i sammenhæng med kvotehandelssystemet, således at kvotehandelssystemet dækker luftfart inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) samt flyvninger fra EØS til Storbritannien og Schweiz, mens CORSIA dækker luftfart mellem EØS-lande og tredjelande, der også har implementeret CORSIA.

Forslaget forventes at medføre behov for ændringer af dansk lovgivning af begrænset karakter. Forslaget vurderes også at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervs-mæssige konsekvenser for Danmark.

Regeringen støtter udfasningen af luftfartens gratiskvoter og ser gerne en endnu hurtigere udfasning end den, som Kommissionen foreslår. Regeringen finder endvidere, at det er vigtigt, at luftfart til og fra tredjelande omfattes af en markedsbaseret reguleringsmekanisme, der kan drive en reduktion af udledningerne. Regeringen støtter derfor op om implementeringen af CORSIA, men ønsker at fastholde den midlertidige undtagelse fra ETS for tredjelandsflyvninger med det formål at fastholde et pres på ICAO for at øge klimaambitionerne i CORSIA.

2. Baggrund

Kommissionen har den 14. juli 2021 som led i Kommissionens Fit for 55-pakke fremsat et forslag til Europa-Parlamentet og Rådet om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Den Europæiske Unions reduktion af drivhusgasudledninger i økonomien som helhed og en hensigtsmæssig implementering af et globalt, markedsbaseret tiltag, KOM(2021) 552. Forslaget bidrager til indfrielsen af



EU's klimamål for 2030 om en intern reduktion af nettodrivhusgasemissioner på mindst 55 pct. sammenlignet med 1990-niveauet og klimaneutralitet i senest 2050, som vedtaget i den europæiske klimalov (forordning (EU) 2021/1119), ved at styrke luftfartssektorens bidrag. Forslaget skal derfor ses i sammenhæng med de øvrige forslag i Fit for 55-pakken vedrørende luftfarten, herunder revision af energibeskatningsdirektivet (KOM(2021) 563) og et europæisk iblandingskrav til luftfarten (KOM(2021) 561), ligesom Kommissionen har foreslået en generel revision af kvotehandelsdirektivet (KOM(2021) 551).

Luftfartens CO₂-udledning er reguleret i EU's kvotehandelssystem og i den internationale civile luftfartsorganisations (ICAO) globale CO₂-reguleringsmekanisme, CORSIA. Begge reguleringssystemer anvender en markedsbaseret tilgang, som skaber økonomisk incitament for luftfartsselskaberne til at mindske deres CO₂-udledning. Oprindeligt dækkede kvotehandelssystemet også flyvninger mellem EØS og tredje-lande, men for at understøtte fremskridt i forhandlingerne om CORSIA i ICAO har de været midlertidigt undtaget og er det i udgangspunktet frem til 2023.

Luftfarten står ifølge Kommissionen for 3,7 pct. af de samlede CO₂-udledninger i EU og 15,7 pct. af transportsektorens CO₂-udledninger i EU. CO₂-udledningen fra international luftfart er over de seneste årtier stigende på grund af en stigende passager efterspørgsel. Ydermere estimeres det, at luftfarten har andre effekter på klimaet end dens CO₂-udledninger, som samlet set er mindst lige så vigtige som effekterne af CO₂-udledningerne. Dette gælder bl.a. kondensstriber fra fly. Disse effekter reguleres ikke direkte med nærværende forslag.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk udgave den 10. september 2021. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at sænke luftfartens CO₂-udledninger og derigennem øge sektorens bidrag til EU's klimamål for 2030 og klimaneutralitet i senest 2050 gennem en stramning af kvotehandelssystemet (ETS). Samtidig skal forslaget sikre sameksistens mellem EU's kvotehandelssystem og CORSIA.

I forslaget lægges der op til følgende ændringer:

Ændring af kvotetildeling til luftfart

I det gældende kvotehandelsdirektiv allokeres 82 pct. af luftfartskvoterne som gratis-kvoter, mens 15 pct. auktioneres (og 3 pct. reserveres til nye markedsaktører og vækstvirksomheder). Kommissionen foreslår, at mængden af gratis-kvoter til luftfarten reduceres gradvist frem mod 2027, hvorfra allokering af kvoter overgår til fuld auktionering, *jf. tabel 1*.



Tabel 1: Andel af nuværende gratiskvoter, der overgår til auktionering

Årstal	Andel gratiskvoter overgået til auktionering
2024	25 pct.
2025	50 pct.
2026	75 pct.
2027	100 pct.

Formålet med at tildele luftfarten gratiskvoter har hovedsageligt været at modvirke potentielle konsekvenser for konkurrenceevnen og risikoen for CO₂-lækage i forhold til særligt tredjelande (ikke-EU lande). Kommissionen vurderer imidlertid, at luftfartsektoren har en lav risiko for CO₂-lækage, og at gratiskvoterne strider imod princippet om, at forurenere betaler. Kommissionen finder, at auktionering er den mest omkostningseffektive regulering. Det afspejler sig også i, at andelen af kvoter, der auktioneres, er steget i andre sektorer.

Det bemærkes, at luftfartskvotemængden ikke er tilstrækkelig til at dække luftfartens udledninger, hvorfor luftfartsselskaberne i betydelig grad køber kvoter i det øvrige kvotehandelssystem.

Den samlede mængde af luftfartskvoter

Med forslaget fastsættes den samlede mængde af luftfartskvoter fra 2024 og frem til den samlede mængde tildelte luftfartskvoter i 2023, dog reduceret med den lineære reduktionsfaktor, som luftfartskvoterne har været underlagt siden 2021. Dermed sker i praksis en fortsættelse af den nuværende tendenslinje for mængden af luftfartskvoter. Kommissionen foreslår dertil, at den lineære reduktionsfaktor for luftfartskvoterne fremover skal følge den lineære reduktionsfaktor i det øvrige kvotehandelssystem. I et separat forslag om revision af kvotehandelsdirektivet (KOM(2021) 551) foreslår Kommissionen at hæve den lineære reduktionsfaktor fra det nuværende niveau på 2,2 pct. til 4,2 pct. årligt.

Sammenhæng mellem kvotehandelssystemet og CORSIA

Der tages med forslaget stilling til, hvordan kvotehandelssystemet og ICAO's CORSIA-system skal hænge sammen.

EU's kvotehandelssystem sætter et kvoteloft for udledninger for de deltagende sektorer. Fra 2021 er det ikke længere tilladt at bruge internationale klimakreditter til at dække en begrænset del af udledningerne. Under CORSIA's pilotfase i 2021-2023 skal luftfartsoperatører kompensere for stigende udledninger via internationale kreditter i det omfang, at udledningerne overstiger niveauet for 2019. Kreditterne, som skal leve op til CORSIA's krav, stammer primært fra reduktioner i udledninger fra andre sektorer end luftfarten. Kommissionen foreslår at indføre yderligere krav til de kreditter, som EU-baserede luftfartsoperatører kan anvende. Efter pilotfasen skal der



klimakompenseres for udledninger, der overstiger gennemsnittet for 2019-2020, medmindre andet besluttes. Kommissionen vurderer, at 2019-niveauet er for højt til, at nogen klimakompensation i de kommende år vil være nødvendig for at leve op til CORSIA under pilotfasen, da udledningerne i 2019 ventes at være højere end de efterfølgende år grundet COVID-19's effekt på international flytrafik.

Kvotehandelsystemet dækker i øjeblikket flyvninger inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) samt flyvninger fra EØS til Storbritannien og Schweiz. Flyvninger til og fra tredjelande har været midlertidigt undtaget fra kvotehandelsystemet for at give ICAO tid til at forhandle og udvikle en global reguleringsmekanisme for international luftfart, hvilket er udmøntet i CORSIA. Undtagelsen for flyvninger til og fra tredjelande er blevet fornyet et antal gange, og den nuværende undtagelse, som blev vedtaget i 2017, var sat til at gælde frem til 2023, hvorefter luftfart til tredjelande ville blive omfattet.

Kommissionen lægger i forslaget op til at gøre denne afgrænsning for kvotehandelsystemets anvendelsesområde for luftfarten permanent. Kvotehandelsystemet vil således frem over dække luftfart internt i EØS, mens CORSIA dækker luftfart mellem EØS og tredjelande. Efter 2026 vil luftfart mellem EØS-lande og tredjelande, der ikke deltager i CORSIA, blive underlagt kvotehandelsystemet med det formål at tilskynde til deltagelse i CORSIA. Luftfart mellem EØS-lande og flyvninger fra EØS til Storbritannien og Schweiz, uagtet om landene deltager i CORSIA, vil fortsat være underlagt kvotehandelsystemet.

Der vil fortsat gælde en række undtagelser fra kvotehandelsystemet og CORSIA. Indenrigsflyvninger til de yderste EØS-områder vil fortsat være foreløbigt undtaget fra kvotehandelsystemets anvendelsesområde, mens flyvninger til og fra mindst udviklede lande og små udviklingsøstater, der ikke implementerer CORSIA, vil være undtaget fra både kvotehandelsystemet og CORSIA.

Lige vilkår for luftfartsoperatører på samme flyrute

Kommissionen foreslår, at luftfartsoperatører, der opererer på samme flyrute, skal have lige vilkår, også selvom det ene land hverken deltager i CORSIA eller kvotehandelsystemet. Konkret betyder det, at når en EU-baseret luftfartsoperatør foretager flyvninger til et tredjeland, der ikke deltager i CORSIA, vil operatøren hverken være underlagt CORSIA eller kvotehandelsystemet. Dette er for at sikre, at EU-baserede luftfartsoperatører ikke er dårligere stillet konkurrencemæssigt end luftfartsoperatører fra tredjelande, der ikke deltager i CORSIA.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.



5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at nærhedsprincippet er overholdt. I vurderingen heraf henviser Kommissionen til, at kvotehandelsdirektivet er et eksisterende lovgivningsredskab, der som følge af artikel 5 i TEUF kun kan ændres gennem lovgivning på EU-niveau. Kommissionen anfører videre, at medlemsstaternes implementering af CORSIA kræver lovgivning på EU-niveau, og at handling på EU-niveau bedst muligt vil sikre en harmoniseret og hensigtsmæssig implementering i overensstemmelse med EU. Slutteligt vurderer Kommissionen, at for at levere på EU's nationale og internationale klimamål er det mere effektivt at handle på EU-niveau end på medlemsstatsniveau. Det skyldes dels klimaforandringernes grænseoverskridende konsekvenser, dels at luftfarten i høj grad er en international sektor.

Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er overholdt, da det vurderes, at fælles-europæisk regulering på dette område er den mest hensigtsmæssige måde til at undgå konkurrenceforvriddning, og er den mest omkostningseffektive måde til at drive den grønne omstilling af luftfarten, der er en international sektor.

6. Gældende dansk ret

Kvotehandelsdirektivet er implementeret i dansk ret gennem Lov om CO₂-kvoter, LBK nr. 62 af 19/01/2021 og Bekendtgørelse om CO₂-kvoter, BEK nr. 2134 af 21/12/2020.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes alene at have mindre lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til den danske lovgivning på kvoteområdet med de tilhørende bekendtgørelser, jf. ovenfor.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at medføre statsfinansielle konsekvenser, da medlemsstaterne modtager hovedparten af indtægterne fra auktionering af kvoter. Med forslaget om at udfase gratiskvoterne overgår man til fuld auktionering af luftfartskvoterne. Det skønnes i den sammenhæng, at udfasningen af gratiskvoter vil medføre et statsligt merprovenu på 240 mio. kr. i 2030. Medregner man konsekvenserne af den forventede kvotepris, skønnes det statslige merprovenu at være 260 mio. kr.

Der forventes ingen betydelige administrative konsekvenser for staten, idet der lægges op til at anvende den eksisterende infrastruktur fra kvotehandelssystemet.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have samfundsøkonomiske konsekvenser, idet det forventes, at luftfartsselskabernes øgede udgifter til kvoter i et vist omfang vil kunne lægges over på forbrugerne og medføre højere priser på flybilletter. Udfasningen af gratiskvoter skønnes at medføre øgede omkostninger på 220 mio. kr. for husholdninger i



Danmark i 2030 og en merpris på ca. 30 og 40 kr. for hhv. en indenrigs- og en intra-EU flybillet (tur/retur). Medregnes konsekvenserne af den forventede kvotepris for salget af de øvrige luftfartskvoter og stigningen i den lineære reduktionsfaktor, skønnes omkostningerne at være på 640 mio. kr. og en samlet merpris på ca. 90 og 115 kr. i 2030 for hhv. en indenrigs- og en intra-EU flybillet (tur/retur).

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser, da det skønnes, at udfasningen af gratiskvoter vil medføre øgede omkostninger på 110 mio. kr. for erhvervet i Danmark i 2030. Medregnes konsekvenserne af den forventede kvotepris for salget af de øvrige luftfartskvoter og stigningen i den lineære reduktionsfaktor, skønnes omkostningerne at være på 320 mio. kr.

De foreslåede ændringer i kvotehandelssystemet gælder for alle luftfartsselskaber, der opererer på den samme rute, og forslaget forventes i den sammenhæng ikke at medføre direkte konkurrenceforvridning. Til gengæld vurderer Kommissionen, at der er en risiko for, at luftfartsselskaber, der har en højere andel af flyruter med stor CO₂-udledning, vil opleve større konsekvenser end luftfartsselskaber, hvis flyruter har en lavere grad af CO₂-udledning. Denne konsekvens vurderes dog at være begrænset for industrien. Kommissionen forventer ikke, at små og mellemstore virksomheder vil blive betydeligt påvirket af forslaget.

Forslaget forventes ikke at medføre administrative meromkostninger for erhvervslivet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget påvirker ifølge Kommissionen ikke udledningerne fra flyvninger inden for EØS. Forslaget kan ifølge Kommissionen medføre, at udledningerne fra flyvninger mellem EØS og tredjelande vil falde i forhold til baseline-scenariet (hvor kvotehandelssystemet dækker luftfart som nu, og EU ikke implementerer CORSIA, men hvor lande uden for EU implementerer CORSIA). Globalt set kan forslaget på grund af CORSIA's indretning og EU's deltagelse ifølge Kommissionen medføre en stigning i de globale udledninger i forhold til baseline-scenariet.

I modsætning hertil ville det samlet set føre til en reduktion i de globale udledninger i forhold til baseline-scenariet, hvis man lod den midlertidige undtagelse fra kvotehandelssystemets anvendelsesområde for flyvninger mellem EØS og tredjelande udløbe efter 2023, hvorefter disse flyvninger ville være underlagt kvotehandelssystemet.

For så vidt angår danske flyafgange skønnes udfasningen af gratiskvoter at bidrage med begrænsede CO₂-reduktioner på i alt 0,02 mio. ton CO₂ i 2030, hvoraf 0,005 mio. ton er fra indenrigsflyvninger. Medregner man også effekterne af den forventede kvotepris som følge af det generelle forslag om revision af ETS, vil bidraget være på i alt 0,07 mio. ton CO₂ i 2030, hvoraf 0,015 mio. ton er fra indenrigsflyvninger.



8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik fra den 14. juli 2021 til den 9. august 2021. Der er afgivet høringssvar fra i alt 6 organisationer. DI og BDL har afgivet delvist enslydende høringssvar. Dertil har Erhvervsflyvningens Sammenslutning meddelt, at de ikke har nogen bemærkninger.

Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) støtter EU's klimamål om mindst 55 pct. CO₂-reduktion i 2030 og klimaneutralitet i senest 2050, men bemærker, at Kommissionens tilgang med at bygge ovenpå eksisterende direktiver og forordninger i de luftfartsrelevante dele af Fit for 55-pakken gør tingene unødigt komplicerede og administrativt tunge. Herudover mener BDL, at en EU-baseret CO₂-afgift langt enklere ville kunne løse en stor del af udfordringerne. Med forbehold for dette kan BDL overordnet støtte forslaget, som ifølge BDL's vurdering kan forventes at betyde en afgiftsbyrde på ca. 1 kr. per liter jetfuel, når det er fuldt indfaset og ved en kvotepris på EUR 50. Den afgiftsmæssige byrde bør ifølge BDL ses i sammenhæng med effekterne af energibeskatningsdirektivet og ReFuelEU Aviation mfl.

BDL anfører, at i 2023 vil luftfartens aktivitetsniveau med stor sandsynlighed ikke være normaliseret i forhold til COVID19-effekterne. BDL mener derfor, at luftfarten vil blive belastet væsentligt mere, end forslaget angiver og finder det helt afgørende, at 2019-data anvendes som baseline frem for 2023-data. BDL opfordrer regeringen til at arbejde for dette synspunkt i det videre forløb.

BDL støtter fuldt Kommissionens forslag til, at ETS-provenu bør tilbageføres til selve den grønne omstilling, og at medlemsstaterne skal anvende provenu fra kvotesalg til omstilling. BDL er til gengæld imod, at en større andel af provenuerne anvendes til at finansiere den såkaldte sociale klimafond og mener i stedet, at kvoteindtægter og relaterede afgiftsprovenu må rettet bør anvendes til at understøtte selve omstillingen. BDL mener desuden, at der bør være dansk opmærksomhed på, at forslaget udstyrer Kommissionen med delegerede retsakter vedrørende overførsel af andel af kvoteprovenuet til EU-budgettet.

BDL bifalder, at der med forslaget findes en afklaring af EU's relation til ICAO's CORSIA, således at CORSIA kun skal omfatte flyvninger, der ikke finder sted inden for EU/EØS samt til Schweiz/UK. Slutteligt bemærker BDL, at kvoteeffekten af iblanding af godkendt bæredygtigt flybrændstof som udgangspunkt håndteres som "zero-emission" og dermed modregnes de kvoteomfattede emissioner, men at disse vitale mekanismer er dårligt beskrevet i materialet og burde indgå mere eksplicit.

CARE Danmark (CD) opfordrer til, at Danmark arbejder for, at hele provenuet fra kvotesalget til luftfarten anvendes til at sikre, at de rige lande lever op til deres forpligtelser til at støtte klimaindsatsen i ulande. CD anfører i den forbindelse, at det er veldokumenteret, at de rige lande endnu ikke lever op til deres forpligtelser til at yde klimabistand, specielt ikke til klimatilpasning, og at det må forventes, at der i fremtiden bliver et øget behov for international klimabistand til ulande. CD påpeger i den



forbindelse, at det er et vigtigt element i Danmarks globale klimastrategi at styrke mobiliseringen af klimafinansiering til de fattigste og skrøbeligste lande. CD opfordrer slutteligt til, at Danmark arbejder for en opstramning af Kommissionens forslag og mener, at gratiskvoter til luftfarten bør udfases så hurtigt som overhovedet muligt.

Dansk Erhverv (DE) bakker op om Kommissionens Fit for 55-pakke og er i udgangspunktet positiv over for Kommissionens forslag om at udvide CO₂-prissætningen til også at omfatte luftfartssektoren, som hidtil har været undtaget. DE mener, at luftfartssektoren også skal yde et rimeligt bidrag til indsatsen for at dekarbonisere økonomien og reducere luftfartssektorens afhængighed af fossile brændsler.

DE finder det afgørende, at Kommissionens forslag til regulering sikrer lige konkurrencevilkår for markedet, er retfærdig og omkostningseffektiv, og ikke skader EU-operatørers konkurrencedygtighed eller påvirker turismeindustrien negativt. DE mener endvidere, at reguleringen på EU-niveau skal tage højde for, at den grønne omstilling skaber nye muligheder for innovation, investeringer og job i nye markeder for rene teknologier og grønne produkter. I den sammenhæng opfordrer DE til, at provenuet fra kvoterne går tilbage til sektoren og hjælper med den grønne omstilling.

DE bakker op om princippet om, at 'forureneren betaler' og mener, at Kommissionens udspil viser fornuftige takter ved at reducere gratiskvoter i kvotehandelssystemet og fremme auktionering. DE mener dog, at det er afgørende, at overgangen og udrulningen af de nye regler er fleksible og har en tilstrækkelig tidshorisont til, at den europæiske luftfartssektor kan omstille og tilpasse sig de justerede rammer. Det gælder både i forhold til starttidspunktet for auktioneringen og tidspunktet for fuld indfasning heraf. DE finder det samtidig vigtigt, at ny regulering tager højde for, at sektoren fortsat er hårdt ramt af COVID19-eftervirkninger, herunder i forhold til fastlæggelse af tidspunktet for 'baseline' for antallet af kvoter, ligesom de nye mekanismer skal kunne rumme, at den europæiske luftfart fortsat har mulighed for at imødekomme brugernes behov og efterspørgsel på flytransport.

Eftersom luftfarten og dens udledninger er globale, finder DE det desuden afgørende, at der er et effektivt system til at fremme en grøn omstilling af den globale luftfartssektor, således at den europæiske konkurrencekraft fastholdes. Her mener DE, at deltagelse i og implementering af ICAO's CORSIA-program er væsentligt, og at EU i den sammenhæng spiller en afgørende rolle for at fremme den grønne dagsorden over for tredjelande. DE støtter implementeringen af CORSIA i EU-lovgivningen med det formål at effektivisere regelsættet og gøre det mindst muligt bureaukratisk.

Slutteligt mener DE, at det i udformningen af det samlede regelværk for luftfartssektoren er centralt at undgå overlappende instrumenter, der medfører "dobbeltbeskatning" af en sektor, hvor dekarbonisering er omkostningstungt.



Dansk Industri (DI) støtter overordnet forslaget, som ifølge DI's vurdering kan forventes at betyde en afgiftsbyrde på ca. 1 kr. per liter jetfuel, når det er fuldt indfaset og ved en kvotepris på EUR 50. Den afgiftsmæssige byrde bør ifølge DI ses i sammenhæng med effekterne af energibeskatningsdirektivet og ReFuelEU Aviation mfl.

DI anfører, at i 2023 vil luftfartens aktivitetsniveau med stor sandsynlighed ikke være normaliseret i forhold til COVID19-effekterne. DI mener derfor, at luftfarten vil blive belastet væsentligt mere end forslaget angiver og finder det afgørende, at 2019-data anvendes som baseline frem for 2023-data. DI opfordrer regeringen til at arbejde for dette synspunkt i det videre forløb.

DI bifalder endvidere forslaget om, at medlemsstaterne skal anvende provenuer fra kvotesalg til omstilling. DI bifalder også, at der med forslaget findes en afklaring af EU's relation til ICAO's CORSIA, således at CORSIA kun skal omfatte flyvninger, der ikke finder sted inden for EU/EØS samt Schweiz/UK. Slutteligt bemærker DI, at kvoteeffekten af iblanding af godkendt bæredygtigt flybrændstof som udgangspunkt håndteres som "zero-emission" og dermed modregnes de kvoteomfattede emissioner, men at disse vitale mekanismer er dårligt beskrevet i materialet og burde indgå mere eksplicit.

Rådet for Grøn Omstilling (RGO) anfører, at flysektoren er langt bagud i den grønne omstilling, og at der reelt ikke er taget ansvar for de internationale flyemissioner. RGO bemærker, at ICAO planlægger med at øge sektorens klimabelastning, og at der reelt ingen krav er om at reducere luftfartens klimabelastning, samt at off-setting systemet er billigt og stærkt dubiøst. RGO mener i den sammenhæng, at det er helt afgørende, at EU tager sin del af ansvaret for at få emissionerne ned, og opfordrer derfor til, at luftfartens internationale emissioner medtages under kvotehandelssystemet, ligesom med søfarten. Dette vil ifølge RGO også hænge bedre sammen med anvendelsesområdet for forslaget om et europæisk iblandingskrav til luftfarten.

RGO opfordrer desuden til, at antallet af kreditter, som luftfartsselskaberne kan købe for landjordsreduktioner, bør begrænses for at øge incitamentet til reduktioner i selve luftfarten. Ligeledes foreslår RGO, at der bruges en multiplikator i forhold til CO₂-udledningen, der dækker de indirekte klimaeffekter. Slutteligt opfordrer RGO til, at indtægterne fra auktionerede kvoter fra 2026 bør bruges til at investere i produktion og brug e-kerosen.

Wind Denmark (WD) mener, at Kommissionens forslag om udfasning af gratiskvoter er et positivt skridt, som styrker princippet om, at forurenere betaler. WD opfordrer dog til, at den fulde indfasning fremrykkes til senest 2025.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne går i retning af, at et flertal af medlemsstater er for at udfase gratiskvoterne, mens kun en lille gruppe af lande er imod. En mindre gruppe lande ønsker at



udfase gratiskvoterne hurtigere end foreslået af Kommissionen, mens en anden mindre gruppe lande ønsker at udfase dem langsommere.

For så vidt angår anvendelsesområdet for ETS og CORSIA tegner der sig også et flertal for Kommissionens forslag. En mindre gruppe lande har udtrykt ønske om at anvende CORSIA i større omfang end Kommissionen foreslår - eksempelvis ved at ETS anvendes på flyvninger internt i EU op til CORSIA's baseline, hvorefter CORSIA anvendes i stedet for ETS.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder for at reducere luftfartssektorens drivhusgasudledninger gennem europæisk handling og støtter EU's kvotehandelssystem (ETS) som det centrale instrument i EU's klimapolitik. Regeringen finder overordnet, at international regulering af luftfartens udledninger er hensigtsmæssig. Regeringen er derfor overordnet positiv over for forslaget. Det er vigtigt, at gratiskvoterne udfases, og at dette sker så hurtigt som muligt.

Hvad angår opdelingen af anvendelsesområdet for ETS og CORSIA er regeringen positivt indstillet over for Kommissionens forslag. Dog ønsker regeringen at fastholde et pres på ICAO for at øge klimaambitionerne i CORSIA. Regeringen vil derfor arbejde for, at den midlertidige undtagelse af ETS for flyvninger mellem EØS og tredjelande fastholdes og forlænges til eksempelvis 2028. Herefter vil ETS automatisk blive udvidet til alle flyvninger, medmindre EU forlænger undtagelsen igen. Formålet med at forlænge undtagelsen er at sende et tydeligt signal til ICAO om, at mens medlemsstaterne støtter op om og deltager i CORSIA, er man også klar til at udvide ETS, hvis klimaambitionerne i CORSIA ikke hæves.

Regeringen finder det dertil vigtigt, at Kommissionen snarest muligt fremsætter forslag til reduktion af luftfartens non-CO₂-effekter (såsom kondensstriber og sod). Sluteligt mener regeringen, at udledninger fra flyafgange fra EU/EØS til tredjelande fortsat skal omfattes af EU's samlede klimamål, selvom forslaget ikke lægger op til at regulere disse udledninger via ETS.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 16. december 2021 til tidlig orientering. Grund- og nærhedsnotat er oversendt til Folketinget den 9. september 2021.



3. Forslag til revision af direktiv om energieffektivitet

KOM (2021) 558

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 14. juli 2021 fremsat et forslag om revision af direktivet om energieffektivitet som en del af Kommissionens 'Fit for 55-pakke'. Med revisionen foreslår Kommissionen at hæve EU's overordnede mål for energieffektivisering og at stille nye krav til de tiltag i direktivet, som skal være med til at indfri målet. Det er bl.a. forslag til nye bestemmelser om energireduktioner og et udvidet krav om energirenovering målrettet alle offentlige organer, en opjustering af energispareforpligtelsen, nye krav til energisyn i virksomheder, nye krav vedrørende informationsindsatser og energitjenester samt nye krav inden for varme- og køleområdet og ift. transmission og distribution af energi. Forslaget indeholder som noget nyt en lov hjemmel for anvendelsen om energieffektivisering først-princippet samt nye bestemmelser målrettet energifattigdom.

Forslaget vurderes at kunne medføre lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser for Danmark.

Regeringen er overordnet set positiv over for en forøget indsats for energieffektivisering i EU, der er omkostningseffektiv og bidrager til indfrielsen af EU's og medlemsstaternes klimamål. Dertil støtter regeringen op om princippet om "energieffektivitet først". Regeringen finder, at der bør fastsættes et højere samlet mål for reduktion af EU's energiforbrug til mindst 40 pct., der tager hensyn til de forskellige udgangspunkter i de enkelte medlemsstater og sektorer, således at indsatsen målrettes omkostningseffektive CO₂-reduktioner i EU-landene samt skaber et europæisk marked for energieffektive teknologier og løsninger. Regeringen finder desuden, at der bør skabes fleksibilitet for medlemsstaterne til at opfylde nye målsætninger, herunder i forhold til kravene til den offentlige sektor. Regeringen støtter desuden forslaget om en opjusteret energispareforpligtelse på 1,5 pct. fra 2024-2030.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har den 14. juli 2021 fremsat et forslag til Europa-Parlamentet og Rådet om en revision af direktivet om energieffektivitet ("energieffektiviseringsdirektivet"), KOM(2021) 558. Forslaget er fremsat som en del af 'Fit for 55-pakken', der skal realisere EU's klimamål for 2030 på mindst 55 pct. reduktioner i forhold til 1990-niveauet.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 194, stk. 2 og artikel 194, stk. 2, litra c. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 10. september 2021.



3. Formål og indhold

Kommissionen har fremsat forslaget om en revision af energieffektiviseringsdirektivet som en del af opfølgningen på den Europæiske Grønne Pagt (European Green Deal) med henvisning til behov for bidrag til det forhøjede EU-mål for drivhusgas-emissioner i 2030 på mindst 55 pct. samt overgangen til klimaneutralitet frem mod 2050. De vigtigste forslag til ændringer i direktivet præsenteres herunder.

Princippet om energieffektivitet først

»Energieffektivitet først« er et af nøgleprincipperne for energiunionen. Princippet skal bidrage til at garantere en sikker, bæredygtig, konkurrencedygtig energiforsyning i EU til en overkommelig pris. Det indebærer, at man i forbindelse med beslutninger om energiplanlægning og investeringer i energiproduktionsanlæg, energiinfrastruktur mv. skal overveje, om alternative energieffektive foranstaltninger kan erstatte investeringen, samtidig med at de respektive beslutningers målsætninger fortsat nås. Dette omfatter omkostningseffektive foranstaltninger til at gøre energieftefterspørgsel og energiforsyning mere effektive, navnlig ved hjælp af energibesparelser i slutanvendelsen, initiativer vedrørende forbrugsfleksibilitet og mere effektiv omdannelse, transmission og distribution af energi.

Med forslaget introduceres et retsgrundlag for anvendelsen af princippet om energieffektivisering først. Der lægges op til, at medlemsstaterne sikrer anvendelsen af princippet i forhold til planlægning, politikker og større investeringsbeslutninger, samt at der rapporteres herom til Kommissionen i de integrerede nationale energi- og klimastatusrapporter, hvor der skal redegøres for, hvordan man vil opfylde forpligtelserne i energieffektiviseringsdirektivet (under forordning (EU)2018/1999).

Et bindende overordnet EU-mål

Kommissionen foreslår at hæve EU-målsætningen for energieffektivisering, således at medlemsstaterne kollektivt skal sikre en reduktion af energiforbruget med 9 pct. i forhold til et 2020-referencescenarie. Dette er en ny opgørelsesmetode i forhold til det eksisterende direktiv og svarer til en reduktion af det endelige energiforbrug i 2030 med ca. 36 pct. i stedet for det nuværende på mindst 32,5 pct. i 2030 sammenlignet med 2007-fremskrivningen.

Kommissionen foreslår et bindende mål for EU som helhed, mens de nationale bidrag til det overordnede mål forbliver vejledende. For medlemslandenes nationale bidrag foreslås der dog benchmarks og nye mekanismer til at afhjælpe underopfyldelse. I den sammenhæng foreslår Kommissionen som noget nyt, at de nationale bidrag skal baseres på en formel, som medlemsstaterne skal tage udgangspunkt i, når de fastsætter deres vejledende bidrag til opfyldelse af målet. Kommissionen foreslår, at disse bidrag bestemmes med hensyntagen til BNP, energiintensitet og omkostningseffektivt besparelspotentiale.

Offentlig sektor, bygninger og indkøb



Forslaget indeholder et nyt krav om energireduktioner i det offentlige samt et udvidet krav om energirenovering målrettet alle offentlige organer, der er defineret som "ordregivende myndigheder" i udbudsdirektivet (2014/24). Forslaget betyder, at staten, regioner, kommuner og offentligtretlige organer og sammenslutninger heraf vil være omfattet af kravene. I det gældende direktiv indgår alene bygninger, som den statslige forvaltning ejer og benytter.

Kommissionen foreslår, at offentlige organers energiforbrug samlet set skal reduceres med mindst 1,7 pct. årligt. Reduktionskravet vil kunne indfries i alle dele af den offentlige sektor, dvs. i endeligt energiforbrug til bygninger, transport, affaldshåndtering mv. Medlemsstater vil ved afrapportering til Kommissionen skulle udarbejde en liste over de offentlige organer, der skal bidrage til opfyldelse af energireduktionskravet og årligt opnåede reduktioner. Derudover foreslår Kommissionen at medlemsstater skal sikre, at myndigheder på regionalt og lokalt niveau angiver specifikke energieffektivitetsforanstaltninger i deres dekarboniseringsplaner.

Kommissionen foreslår dertil en udvidelse af de eksisterende krav om årlig renovring, så mindst 3 pct. af bygninger på over 250 m² ejet af det offentlige hvert år skal renoveres op til standarden "næsten energineutrale bygninger". Yderligere anbefaler Kommissionen, at offentlige organer ved indgåelse af lejeaftaler skal sigte efter, at bygningen falder inden for en af de to bedste energimærker (A2015 el. A2020). Endvidere vil Kommissionen fjerne muligheden for at anvende den såkaldte alternative tilgang, hvor der opnås energibesparelser, der svarer til de energibesparelser, der ville kunne opnås ved at energirenovere 3 pct. af den relevante bygningsmasse ved at anvende andre omkostningseffektive tiltag, f.eks. arealoptimering og adfærdsændringer.

I forhold til offentlige indkøb foreslås der nye skærpede bestemmelser for alle ordregivende myndigheder og offentlige enheder om energikrav og princippet om energieffektivisering først ved indkøb af produkter, tjenesteydelser, bygninger og arbejder samt ved indgåelse af lejeaftale om bygninger. Der er ligeledes en opfordring til at sætte fokus på energibesparelser gennem hele den operationelle livstid og gennem ressourceeffektivitet og principper for cirkulær økonomi via offentlige indkøb. Endvidere indeholder forslaget bl.a. bestemmelser om offentliggørelse af oplysninger om energieffektivitet i vindende tilbud, vurdering af indgåelse af langsigtede kontrakter med langsigtede energibesparelser, ved indgåelse af servicekontrakter med betydeligt energiindhold. Kommissionen foreslår hertil, at medlemslandene skal angive lovgivningsmæssige og regulatoriske bestemmelser samt skabe administrativ praksis vedr. offentlige indkøb og årlig budgettering med henblik på at sikre, at enkelte ordregivende myndigheder ikke afskrækkes fra at investere og fra at anvende kontrakter med tredjepartsfinansiering ved energiforbedringer.

Energispareforpligtelsen

Kommissionen foreslår at hæve energispareforpligtelsen for alle medlemsstater fra 0,8 pct. til 1,5 pct. af det årlige endelige energiforbrug i perioden 2024-2030, samt at



dele af medlemsstaternes tiltag til opfyldelsen målrettes bekæmpelse af energifattigdom. Endvidere foreslår Kommissionen, at brug af energibesparelser i fossile brændsler eller som resultat af kvotehandelssystemet efter 2024 ikke kan tælles med i energispareforpligtelsen, men bidrager til det overordnede EU-mål for energieffektivitet, ligesom der foreslås nye krav til additionalitet for beskatningstiltag fra 2024.

Energisyn

Kommissionen foreslår at ændre kriterierne for, hvornår virksomheder skal gennemføre energisyn samt foreslår krav om energiledelse, således at virksomheder med et energiforbrug over 10TJ (2,7 mio. kWh) fremover er underlagt kravet om energisyn, mens virksomheder med et energiforbrug over 100TJ (27,7 mio. kWh) fremover skal have energiledelse. Det foreslås endvidere, at medlemsstaterne, hvor det er muligt, skal sørge for, at energiforbruget bliver indskrevet i virksomhedens årsrapport. Kommissionen foreslår også, at virksomhederne ved udarbejdelse af energisyn skal identificere potentialet for omkostningseffektiv anvendelse eller produktion af vedvarende energi. Kommissionen foreslår desuden, at store virksomheder, der ikke er omfattet af bestemmelserne om energisyn, skal opfordres til at gennemføre energisyn og at implementere anbefalingerne fra energisynet.

Derudover foreslår Kommissionen, at alle datacentre med et signifikant energiforbrug fra den 15. marts 2024 årligt skal offentliggøre nøgleinformationer inklusiv energiforbruget. Kommissionen har også foreslået en opdatering af krav vedrørende tilgængelighed af godkendelses-, akkrediterings- og certificeringsordninger i relation til energieffektivitet og tilføjet, at medlemsstaterne skal vurdere disse hvert fjerde år fra december 2024.

Informationsindsatser og delt incitament mellem ejer og lejer

Kommissionen ønsker at styrke medlemsstaternes forpligtelser over for slutbrugerne og slutkunder ved at sikre adgang til teknisk og finansiel rådgivning samt relevant information om energieffektivisering. Det foreslås iværksat via implementering af bl.a. tilskud, fradrag, informationsindsatser og eksempler på gode tiltag mv. Disse foranstaltninger skal være en del af en national strategi, f.eks. den langsigtede renoveringsstrategi eller integrerede nationale energi- og klimaplaner (direktiv 2010/31/EU og forordning (EU)2018/1999).

Yderligere ønskes forbrugerens stilling styrket ved, at der oprettes nationale one-stop shops eller lignende, hvor forbrugeren kan få teknisk, administrativ og finansiel rådgivning og hjælp om energieffektivitet, samt fælles kontaktpunkter for forbrugerrettigheder og relevant lovgivning. Endvidere foreslås det, at forbrugerne kan få løst sager uden om domstolene ved at have adgang til et uafhængigt organ på nationalt plan, som kan håndtere tvister om rettigheder og forpligtelser efter det foreslåede direktiv.

Kommissionen foreslår for så vidt angår det delte incitament mellem ejer og lejer i relation til energieffektivitet en ny forpligtelse til at inddrage relevante organisationer



(f.eks. ejer- og lejerorganisationer) for at identificere og løse problemstillinger. Delt incitament kan opstå, hvis ejeren af en bygning kan være uvillig til at udføre energi-effektviseringer og/eller -renoveringer, fordi energiregningen ligger hos lejereren. Der pålægges desuden en forpligtelse for hvert medlemsstat til at indrapportere identificerede barrierer og foranstaltninger foretaget for at løse disse.

Energitjenester

Med forslaget introduceres yderligere krav til at fremme en videreudvikling af markedet for energitjenester og dermed øge udbredelsen af bl.a. kontrakter om energimæssig ydeevne (en kontraktlig ordning, hvor investeringerne bliver betalt i forhold til forbedring af energieffektiviteten eller energimæssig ydeevne). Af forslaget fremgår krav om en øget informationsindsats målrettet energitjenestemarkedet og den offentlige sektor, herunder information om eksisterende retningslinjer, modelkontrakter, finansielle instrumenter og oprettelse af en offentlig database over afsluttede og igangværende energitjenesteprojekter (ESCO'er). Det foreslås endvidere, at der skal offentliggøres en liste over kvalificerede eller certificerede leverandører af energitjenester og deres kvalifikationer. For at støtte markedsudviklingen for energitjenester foreslås yderligere, at der offentliggøres kontaktpunkter med oplysninger til slutkunder om energitjenester, og at der nedsættes og promoveres et rådgivende organ, one-stop-shops og lign.

Herudover fremgår krav om, at offentlige organer tilskyndes til at anvende kontrakter om energimæssig ydeevne ved renovering af større bygninger, herunder renovering af erhvervs-, offentlige-, kontorbygninger m.v., som er over 1000 m².

For at støtte et funktionelt marked for energitjenester foreslås det, at medlemslandene kan oprette et nationalt organ til håndtering af klager og tvister om energitjenester og kontrakter om energimæssig ydeevne, eksempelvis ved en ombudsmand/ombudsperson.

Varme og køling

Kommissionen foreslår at indsætte en definitionsbestemmelse af effektiv fjernvarme og -køling, hvorefter den gældende definition af effektiv fjernvarme og -køling (mindst 50 pct. VE, 50 pct. spildvarme, 75 pct. kraftvarme eller 50 pct. af en kombination af sådan energi og varme) fastholdes frem til 2025, og derfra ændres løbende frem mod 2050. I tråd med denne definition foreslås det, at der fastsættes krav til en aktiv renoveringsindsats af nye eller omfattende renoveringer af fjernvarme for at leve op til forhøjede krav til effektiv fjernvarme. Dertil kommer, at nye eller omfattende renoveringer af fjernvarme- og kølesystemer ikke må anvende andre fossile brændsler end naturgas eller øge forbruget af andre fossile brændsler end naturgas. Derudover indføres der krav om, at eksisterende fjernvarme- og -kølesystemer, der ikke lever op til definitionen af effektiv fjernvarme og -køling, hvert femte år skal forberede en plan mhp. at kunne efterleve definitionen. Kommissionen foreslår endvidere styrkede forbrugerrettigheder i form af regler om virksomhedernes oplysningspligt over for kunderne og slutbrugerne i henhold til forbrug af varme, køling og varmt brugsvand.



Kommissionen foreslår derudover skærpede regler for den omfattende vurdering (*comprehensive assessment*), der udarbejdes hvert femte år, samt for varme- og køleplanlægningen, herunder krav til at staten yder den til enhver tid nødvendige støtte (økonomisk, teknisk mv.), til de lokale varme- og køleplanlægningsmyndigheder.

Kommissionen foreslår, at der fastsættes regler om, at medlemsstaterne skal sikre udarbejdelse og offentliggørelse af cost-benefit-analyser for større energiforbrugende anlægs mulighed for udnyttelse af overskudsvarme. Det foreslås endvidere, at tilsvarende regler fastsættes for effektiv kraftvarmeproduktion for større termiske el-producerende anlæg.

Transmission og distribution

Kommissionens foreslår, at systemoperatørerne - TSOer og DSOer – generelt skal anvende energieffektivitet først-princippet ved netplanlægningen og -udbygningen og i investeringsbeslutninger. Her skal de kortlægge og reducere nettab omkostnings-effektivt. Det nettab, som systemoperatørerne beregner, skal indrapporteres til regulatoren, der skal offentliggøre det i den rapport, som de i forvejen er forpligtet til at lave efter elmarkedsdirektivet og gasdirektivet.

Finansiering

Med forslaget udvides medlemsstaternes eksisterende forpligtelse om at sikre forskellige finansieringsmuligheder til energieffektiviseringer til også at omfatte låneordninger, finansielle instrumenter og teknisk assistance. Kommissionen foreslår hertil, at medlemslandene også skal sikre, at de finansielle institutioner tilbyder låneprodukter til energieffektive projekter såsom f.eks. grønne realkreditlån. Medlemsstaterne skal endvidere vedtage foranstaltninger med henblik på at lette gennemførelsen af finansieringsordninger via regning og skattefinansieringsordninger for at understøtte energieffektive projekter.

Med forslaget indføres en forpligtelse for Kommissionen til at vejlede medlemsstaterne i at opsætte projektudviklingsfaciliteter til nationalt, regionalt og lokalt brug og derved fremme opnåelse af målsætningerne inden for energieffektivitet. Kommissionen skal endvidere udarbejde en vejledning, som skal understøtte medlemsstaters udmøntning af midler fra de forskellige EU-finansieringskilder via låneordninger, finansielle instrumenter og teknisk assistance for derved at fremme private investeringer.

Energifattigdom

Kommissionen har foreslået at indsætte nye bestemmelser om tiltag til at imødegå energifattigdom, der defineres som en husholdnings manglende adgang til væsentlige energitjenester, der understøtter en ordentlig leve- og sundhedsstandard, herunder tilstrækkelig opvarmning, køling, belysning og energi til elapparater, i den relevante nationale kontekst, eksisterende socialpolitik og andre relevante politikker.



Det gælder bl.a. målrettede tiltag i forbindelse med opfyldelse af energispareforpligtelsen og i forbindelse med informationsindsatsen. Desuden foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne skal iværksætte en række konkrete tiltag for at støtte sårbare og energifattige forbrugere. Det foreslås endvidere, at medlemsstaterne skal etablere et netværk af eksperter, som kan udvikle strategier, der skal støtte lokale og nationale beslutningstagere i at imødegå energifattigdom, således at medlemsstaterne kan etablere nationale definitioner, indikatorer og kriterier for energifattigdom mv.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Forslaget behandles af Parlamentets udvalg om Industri, Forskning og Energi (ITRE). Det forventes, at ITRE-udvalget skal stemme om deres holdning til forslaget den 14. juni 2022. Europa-Parlamentets holdning foreligger således endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Der er delt kompetence mellem Kommissionen og medlemsstater vedrørende energipolitik, herunder energieffektivitet og energibesparelser, jf. artikel 4 i TEUF. Kommissionen har her vurderet, at nærhedsprincippet er overholdt. I vurderingen heraf henviser Kommissionen bl.a. til energieffektivitets stigende betydning for bl.a. forsyningssikkerhed, klimaforandringer, det indre marked samt økonomisk og social udvikling. Dertil henvises til, at energieffektiviseringsdirektivet er et eksisterende lovgivningsinstrument i EU, og at tilføjelser og ændringer hertil kræver handling på EU-niveau.

Ifølge Kommissionen er der i medlemsstaterne en række underliggende barrierer, som er de samme på tværs af EU, og som ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan overvindes. En fælleseuropæisk tilgang vil ifølge Kommissionen samlet set give en merværdi i forhold til, hvis medlemsstaterne fastsætter regulering hver for sig. Kommissionen bemærker dertil, at fleksibiliteten for medlemsstaterne til at vælge fremgangsmåde og nationale virkemidler er uændret.

Regeringen har på det foreliggende grundlag gennemgået hver enkelt foreslået ændring i energieffektivitetsdirektivet og er enig i Kommissionens vurdering af, at ændringerne er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget vil få betydning for en række love og bekendtgørelser. Nedenfor er oplyst de love og bekendtgørelser, som er omfattet af de foreslåede ændringer i direktiv om energieffektivitet. Der foretages en vurdering af behov for justering af den danske lovgivning.

- Lov nr. 345 af 8. april 2014 om ændring af lov om fremme af besparelser i energiforbruget, lov om varmforsyning, lov om kommunal fjernkøling og forskellige andre love



- Lov nr. 439 af 6. maj 2014 om ændring af lov om leje, lov om midlertidig regulering af boligforholdene, lov om byfornyelse og udvikling af byer og forskellige andre love om implementering af energisparepakken
- Bekendtgørelse nr. 564 af 2. juni 2014 om godkendelse af projekter for industri- og fjernkølingsanlæg
- Bekendtgørelse nr. 768 af 23. juni 2016 om indtægtsrammer og åbningsbalancer
- Bekendtgørelse nr. 419 af 2. maj 2018 om BoligJobordningen i 2018 og frem
- Bekendtgørelse nr. 804 af 12. august 2019 af lov om fjernkøling
- Bekendtgørelse nr. 1399 af 12. december 2019 om bygningsreglement 2018 (BR18)
- Bekendtgørelse nr. 118 af 6. februar 2020 af lov om Energinet
- Bekendtgørelse nr. 126 af 6. februar 2020 af lov om naturgasforsyning
- Bekendtgørelse nr. 1215 af 14. august 2020 af lov om varmforsyning
- Bekendtgørelse nr. 1234 af 24. august 2020 af lov om fremme af besparelser i energiforbruget
- Bekendtgørelse nr. 1300 af 3. september 2020 af lov om fremme af energibesparelser i bygninger
- Bekendtgørelse nr. 1447 af 11. september 2020 af lov om finansiel virksomhed
- Bekendtgørelse nr. 1415 af 29. september 2020 om tilskud til individuelle varmepumper ved skrotning af olie- eller gasfyr
- Bekendtgørelse nr. 1651 af 18. november 2020 om energimærkning af bygninger
- Bekendtgørelse nr. 2306 af 18. december 2020 om tilskud til projekter vedrørende udrulning af fjernvarmedistributionsnet
- Bekendtgørelse nr. 2251 af 29. december 2020 om energivirksomheder og bygningsejeres oplysningsforpligtelser over for slutkunder om energiforbrug og fakturering m.v.
- Bekendtgørelse nr. 2244 af 29. december 2020 om tilladelse til etablering og ændring af elproduktionsanlæg
- Bekendtgørelse nr. 2249 af 29. december 2020 om Forsyningstilsynets overvågning af det indre marked for el og naturgas
- Bekendtgørelse nr. 525 af 26. marts 2021 om tilskud til energibesparelser og energieffektiviseringer i bygninger til helårsbeboelse
- Bekendtgørelse nr. 818 af 4. maj 2021 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg
- Bekendtgørelse nr. 1068 af 12. maj 2021 om tilskud til energibesparelser og energieffektiviseringer i erhvervsvirksomheder
- Bekendtgørelse nr. 984 af 12. maj 2021 af lov om elforsyning
- Bekendtgørelse nr. 939 af 19. maj 2021 om Håndbog for Energikonsulenter (HB2021)
- Bekendtgørelse nr. 1064 af 27. maj 2021 om obligatorisk energisyn i store virksomheder.
- Bekendtgørelse nr. 1127 af 1. juni 2021 om indtægtsrammer for netvirksomheder



- Cirkulære nr. 9909 af 9. december 2020 med senere ændringer

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Såfremt forslaget vedtages i den nuværende udformning, vurderes det at medføre behov for ændringer af en række love og bekendtgørelse, jf. ovenfor under punkt 6, samt muligt behov for at fastsætte nye love og bekendtgørelser.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Disse skyldes bl.a. Kommissionens forslag om at øge EE-målet, hæve energispareforpligtelsen samt de nye og udvidede krav til den offentlige sektor, der kan medføre store investeringsbehov i stat, kommuner og regioner.

Et EE-mål på 36 pct. skønnes at kunne medføre statsfinansielle konsekvenser på mellem 4-11 mia. kr., mens et EE-mål på 40 pct. skønnes at have statsfinansielle konsekvenser på mellem 10-29 mia. kr. Fastsættelse af de statsfinansielle omkostninger som følge af indfrielse af EE-målet for endeligt energiforbrug er dog behæftet med markante usikkerheder, hvilket hovedsageligt følger af, at omkostningerne afhænger af, hvordan direktivet implementeres i Danmark, samt hvilke konkrete virkemidler der indføres til indfrielse af målet. Energispareforpligtelsen og andre initiativer i FF55- pakken forventes desuden at bidrage til EE-målet, herunder tiltag i form af styrkede prissignaler (fx udvidelse af EU's kvotehandelsystem og energibeskatningsdirektivet) og strammere minimumsstandarder (fx ecodesignregulering, renovering af bygninger og brændsler i køretøjer).

Der skønnes i forhold til kravet om en energirenoveringsrate på 3 pct. for den offentlige sektor, hvor anvendelsesområdet afgrænses til staten, kommuner, regioner og almene boliger, at være et samlet investeringsbehov på mindst 18-36 mia. kr. og statslige omkostninger på mindst 3,6-6,6 mia. kr. og en akkumuleret effekt på 20 PJ i perioden 2024-2030, som bidrager til energispareforpligtelsen. Desuden kan kravet potentielt medføre DUT-kompensation på 2,4-4,5 mia. kr. over perioden 2024-2030. Der er dog stor usikkerhed omkring beregningerne.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at kunne medføre samfundsøkonomiske konsekvenser. Disse vil være positive, hvis de højere energieffektivitetskrav kan føre til omkostningseffektive reduktioner i energiforbruget og større fleksibilitet i energiproduktionen for forbrugere m.m. Hvorvidt reduktionerne vil være omkostningseffektive afhænger bl.a. af, hvorvidt energieffektiviseringstiltag samfundsøkonomisk er billigere end udbygning af vedvarende energi inkl. netinvesteringer.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser



Forslaget vurderes at have positive økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, da dansk erhvervsliv har en styrkeposition inden for energieffektive teknologier og løsninger, som kan føre til betydelig eksport. Øgede krav på EU-niveau forventes i den forbindelse at kunne føre til øget efterspørgsel på danske løsninger. Elementer i forslaget kan potentielt medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervet både i form af mulige lettelser og nye byrder.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at kunne have afledte positive konsekvenser for forsyningssikkerheden, beskæftigelsen, klima og sundhed. Et dansk bidrag til det fælles EU-mål for energieffektivisering på 9 pct. vurderes afhængig af scenarier, hvor reduktionen af energiforbruget fordeles mellem forskellige energikilder, at kunne reducere drivhusgasudledningen i Danmark med 0,3-0,7 mio. tons CO₂ i 2030.

8. Høring

Kommissionens forslag er den 14. juli 2021 sendt i høring i specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik med frist den 10. august 2021. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Affaldsforening, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Dansk Industri, Danske Rederier, Danske Regioner, Forbrugerrådet Tænk, KL, Landbrug og Fødevarer, Rådet for Grøn Omstilling og SYNERGI.

Dansk Affaldsforening fremhæver artikel 23 og 24 som relevante for affaldsenergien og fremhæver i den sammenhæng, at danske affaldsenergianlæg er i gang med projektering af forskellige projekter for CCS på deres anlæg.

Dansk Energi finder grundlæggende, at det er godt med en ambitiøs klimapolitik, men fremhæver, at energieffektivitet skal være samfundsøkonomisk omkostningseffektivt. Dansk Energi ser derfor, at udformningen skal overvejes nøje i forhold til situationen og potentialet i de enkelte medlemsstater. Dansk Energi finder endvidere, at renoveringer under den offentlige renoveringsindsats ikke kun skal være båret af energimæssige hensyn - såsom brugerhensyn, driftsøkonomi og vedligeholdelsesstand - da et ensidigt fokus på energiforbrug iflg. Dansk Energi kan føre til u hensigtsmæssigheder. Dertil støtter Dansk Energi op om, at det indlejrede energiforbrug får større fokus i renoveringsindsatsen. Til sidst fremhæver Dansk Energi, at opgørelsen af den primære energifaktor (PEF) ikke afspejler de ændringer, energiforbruget har gennemgået som følge af den grønne omstilling. Dansk Energi mener derfor, at der bør stilles krav til, at PEF opgøres efter en objektiv metode, hvor der i højere grad tages hensyn til gældende og forventede fysiske forhold i energisystemet.

Dansk Erhverv finder, at ETS er det centrale omdrejningspunkt for at nå EU's 2030-2050-klimamål samtidig med, at Dansk Erhverv kan støtte et samlet EU-mål for EE på 40 pct. Dansk Erhverv anbefaler, at der måles ud fra energiintensitet frem for ud fra endeligt energiforbrug. Dansk Erhverv finder, at der er behov for at fortsætte indsatsen på energi- og miljøkrav via ecodesign. I forhold til renovering af bygninger foreslår Dansk Erhverv, at målet om 3 pct. renovering af bygninger udvides til at



omfatte alle offentlige bygninger, og at der i stigende grad anvendes ESCO- eller EPC-modeller, så renoveringerne ikke belaster de offentlige budgetter. Dansk Erhverv mener også, at private aktører skal have lettere adgang til tilgængelige energidata, og at der skal sikres forudsigelighed for bygningsejere. Desuden foreslår Dansk Erhverv, at en økonomisk vurdering af en renovering også omfatter eksternaliteter såsom forbedret indeklima og forøget bygningskvalitet. Dansk Erhverv finder endvidere, at fremtidige muligheder for cirkulær økonomi bør tænkes ind f.eks. i form af krav om materialepas og bygningspas.

Dansk Fjernvarme udtrykker overordnet tilfredshed med Kommissionens forslag, herunder at forslaget understreger, hvorledes fjernvarme kan yde et væsentligt bidrag til at opfylde EU's klimamål. Dansk Fjernvarme fremfører, at det er glædeligt, at Kommissionen foreslår at stramme op på nationale analyser af varme og køling og udtrykker, at det vil være værdifuldt, hvis EU's medlemsstater aktivt og positivt udfører de nationale analyser og implementerer deres resultater. Dansk Fjernvarme udtrykker støtte til Kommissionens forslag til definitionen af fjernvarme og køling, men fremfører, at det i forhold til anvendelsen af kulkraftvarme fra 2025 kan være nødvendigt med en overgangsordning for anlæg, som er besluttet, men som endnu ikke er udfaset på tidspunktet. Dansk Fjernvarme fremhæver endvidere behovet for koordination af lokal varmeplanlægning og bygningsrenovering.

Dansk Industri (DI) finder, at energieffektivisering først-princippet kan være med til at sikre, at beslutninger bygger på et rentabelt grundlag og finder, at energieffektiviseringstiltag også skal vurderes ud fra tilbagebetalingstider og skal tilrettelægges på en måde, der mest omkostningseffektivt fremmer CO₂-reduktioner, ikke sætter begrænsninger for mobilitet og udvikling af industriel produktion, herunder administrative byrder. DI tilkendegiver støtte til forslaget om et samlet EU-mål med en yderligere reduktion på 9 pct. i 2030 i forhold til 2020-fremskrivningen og giver endvidere udtryk for støtte til fokus på investeringer i den eksisterende bygningsmasse. DI fremfører, at det er positivt, at medlemsstaternes energispareforpligtelse generelt kun opfyldes gennem besparelser, der kan verificeres gennem målinger eller skøn over de faktiske effektiviseringer og bemærker, at der i forhold til forslaget om nye bestemmelser vedrørende fossile brændsler er behov for en konsistent regulering. DI finder ikke, at der generelt er behov for krav til energiledelse eller energisyn, men finder det positivt, at der nu er fokus på energiforbruget, om end nye krav om energisyn ville være bedre, såfremt kriterierne var baseret på en kombination af energiforbrug og energiintensitet. DI giver også udtryk for støtte til forslaget om nye krav om en årlig renovering af offentlige bygninger samt forslaget om at fremme offentlige myndigheders brug af ESCO og andre lignende forretningsmodeller. Ligeledes støtter DI, at medlemsstaterne forpligtes til at fremme kompetencer inden for energieffektivisering i tæt samarbejde med interessenter. DI giver endvidere udtryk for, at forslagets betydning for mobilitet og investeringer i transportsektoren bør belyses nærmere.

Danske Rederier identificerer ikke nogle ændringer i Kommissionens forslag, som kræver kommentarer.



Danske Regioner fremfører, at man er positiv over for ambitionsniveauet i forslaget og tilkendegiver støtte til fokus på energieffektiviseringer og besparelser som en selvstændig hjørnesteen og ofte et førstevalg på vejen til at nå et klimaneutralt samfund. Samtidig giver Danske Regioner udtryk for en bekymring for, om direktivet på nogle punkter kan forvride indsatsen, så den største klimaeffekt for pengene ikke opnås. Danske Regioner peger i forlængelse heraf på betydningen af udmøntningen af kravene til en evt. renoveringsrate for offentlige bygninger. Danske Regioner fremhæver også, at det er nødvendigt at måle CO₂ aftryk og energiforbrug i bygningerne i et livscyklusperspektiv. Endvidere fremfører Danske Regioner, at man ser positivt på, at det offentlige spiller en foregangsrolle i forhold til energieffektiviseringstiltag, og forventer, at der følger økonomi med i forhold til at det offentlige kan vise vejen i den grønne omstilling. Der henvises til let adgang til finansiering med ESCO som et virkemiddel, og det bemærkes, at direktivforslaget indeholder en forpligtelse til at fjerne alle regulatoriske barrierer for øget energieffektivisering i den offentlige sektor. I forhold til forslaget om at det offentlige skal reducere energiforbruget med 1,7 pct. årligt, fremfører Danske Regioner, at man ser frem til et samarbejde herom.

Forbrugerrådet Tænk (FBRT) henviser overordnet til Rådet for Grøn Omstillings høringssvar og peger på, at energieffektivitet først-princippet skal styrkes på tværs af Fit for 55-pakken. FBRT ønsker at forbrugerne i højere grad hjælpes til at vælge energieffektive løsninger, særligt i boligen. Her fremhæver FBRT Kommissionens forslag til en social klimafond som en vigtig spiller. Endvidere fremhæver FBRT et behov for en klar adskillelse af begreberne energieffektivitet og "VE produceret på matriklen", da sammenkædningen af de to iflg. FBRT kan skabe incitament for at undlade at energieffektivisere, og endvidere fordi forbrugerne har krav på gennemskuelige regler.

KL finder, at et uflexibelt krav om energirenovering af bygninger vil kunne pålægge en kommune at gennemføre omkostningstunge anlægsprojekter, som ikke er bæredygtige. KL udtrykker ønske om, at der er fokus på at understøtte, at kvadratmetrene bruges smartere, at data og digitale værktøjer til energieffektiviseringen forbedres og udbredes, at processen med energirenovering skal understøttes af tilstrækkelige ressourcer, samt at kommunale medarbejdere, der arbejder med energiområdet, skal have bedre mulighed for kompetenceudvikling. KL finder endvidere, at data er afgørende både for at kunne identificere de bedste renoveringsprojekter og for at kunne dokumentere og vidensdele effekterne af indsatsen, og KL ser frem til at indgå en dialog med de øvrige offentlige bygningsejere om etableringen af det nødvendige datagrundlag. KL finder desuden, at det er afgørende for danske kommuner, at Nearly-Zero Energy Building-standarden ikke står i vejen for en effektiv udnyttelse af de danske muligheder for fjernvarme.

Landbrug og Fødevarer fremfører, at energieffektivitet er et vigtigt og omkostnings-effektivt værktøj til indfrielsen af EU's klimamål og ser positivt på en mere ambitiøs



EU-målsætning for energibesparelser samt udtrykker støtte til, at energieffektivisering først princippet sættes i centrum for opfyldelsen af EU's klimamål og implementeres på tværs af sektorer. Landbrug og Fødevarer fremhæver endvidere, at det er positivt, at der kigges på virksomhedernes energiforbrug som grundlag for krav om energisyn. Landbrug og Fødevarer fremfører desuden, at de finder, at forslaget om at indføre krav om energiledelsessystemer kan være uhensigtsmæssigt, og at det bør være virksomhederne selv, der vurderer hvilke værktøjer, der er mest anvendelige for at forbedre deres energipræstation.

Rådet for Grøn Omstilling (RGO) fremhæver princippet om energieffektivisering-først og fremfører, at princippet både bør fastholdes som en hjørnesteen i EU's ambition om at nå 55 pct. drivhusgasemissioner i 2030, samtidig med at princippet også udvides. RGO fremfører, at vedvarende energi, som er produceret på matriklen ikke bør kunne tælle med i energirammen for en bygning. RGO giver endvidere udtryk for støtte til Kommissionens forslag til en ny social klimafond som en del af EU's kvotehandelssystem, der fokuserer investeringer i energieffektivisering og renoveringer. RGO fremfører støtte til forslaget om et øget ambitionsniveau i energieffektivitetsdirektivet, men giver udtryk for et ønske om et bindende energieffektivitetsmål for EU på 40 pct. som omsættes til et absolut mål i hvert EU-medlemsstat, og hvor der er sanktioneringsmuligheder for medlemsstater, der ikke lever op til de vedtagne forpligtelser. RGO giver endvidere udtryk for støtte til Kommissionens forslag om en forhøjelse af energispareforpligtelsen til 1,5 pct. og giver udtryk for, at muligheden for at tilgodeskrive nye energiskatter som et energieffektivitetsinitiativ bør fjernes. Det fremføres også, at der bør være mere fokus på indlejret CO₂, og at kravet om energisyn bør udvides til også at omfatte mellemstore virksomheder og virksomheder med et højt energiforbrug samt at energieffektivitetsdirektivet bør sikre udnyttelse af overskudsvarme som element i at anvende energien mere effektivt.

SYNERGI udtrykker, at energieffektivitetsdirektivet er vitalt for den grønne omstilling i EU, hvor energieffektiviseringer skal spille en hovedrolle. SYNERGI finder, at Kommissionens forslag tager mange gode skridt i den rigtige retning, men bør være mere ambitiøst med et 40 pct. bindende mål, suppleret med sektorspecifikke delmål, en forpligtelse for hele den offentlige sektor til at gå foran med en 3 pct. renoveringsrate og med energieffektivisering først-princippet som grundlag for al lovgivning på energi- og klimaområdet. SYNERGI finder også, at der bør være mere fokus på implementering, og at direktivet skal bruges som løftestang for bedre udnyttelse af energien i industrien.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rådets drøftelser af forslaget er centreret om et forhøjet og bindende mål for energieffektivitet, en forhøjet energispareforpligtelse, nye krav målrettet offentlige organer samt foranstaltninger til at afhjælpe energifattigdom.

I forhold til forslaget om et forhøjet mål for energieffektivitet har enkelte lande indikeret støtte til Kommissionens forslag om at øge målet for energieffektivitet og at gøre



dette bindende på EU-niveau. Danmark er p.t. det eneste land, der har talt for et energieffektivitetsmål højere end 36 pct. Fsva. energispareforpligtelsen på 1,5 pct. har en større gruppe medlemsstater foreløbigt udvist skepsis over for et forhøjet ambitionsniveau. Andre medlemsstater har tilkendegivet støtte til Kommissionens forslag.

En større gruppe medlemsstater, inklusiv Danmark, har udtrykt skepsis over for kravene til den offentlige sektor og definitionen af offentlige organer, som foreslås udvidet til at omfatte alle ordregivende myndigheder. Der synes at være et bredt ønske blandt medlemsstaterne om at bevare den alternative tilgang i forhold til kravet om energirenovering af offentlige bygninger.

Spørgsmålet om energifattigdom formodes at være en prioritet for de lande, hvor udgifter til energi udgør en stor andel af husholdningsbudgetterne. En større gruppe har dog tilkendegivet, at man ønsker mere fleksibilitet i bestemmelserne herom, under hensyn til national håndtering af fattigdom og socialpolitik.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens 'Fit for 55'-pakke velkommen. Regeringen ønsker en ambitiøs og omkostningseffektiv klimaindsats i EU, der kan realisere EU's klimamål for 2030 på mindst 55 pct. reduktioner i forhold til 1990-niveauet samt drive den grønne omstilling både i Danmark og hele EU mod klimaneutralitet i senest 2050.

Regeringen er overordnet set positiv over for en forøget indsats for energieffektivisering i EU, der er omkostningseffektiv og bidrager til indfrielsen af EU's og medlemslandenes klimamål, så indsatsen målrettes omkostningseffektive CO₂-reduktioner i EU-landene samt skaber et europæisk marked for energieffektive teknologier og løsninger. Regeringen kan støtte Kommissionens forslag om, at energieffektivitetsmålet gøres bindende på EU-niveau, og vil arbejde for, at målet øges til mindst 40 pct. Regeringen finder det samtidig vigtigt, at klimaeffekt afspejles i direktivets formål og i formlen for de vejledende nationale bidrag til indfrielse af målet.

Regeringen finder, at der i indsatsen for at nå et højere fælles EU-mål bør være fokus på at styrke eksisterende samt introducere nye fælleseuropæiske tiltag. Det gælder særligt et kvotehandelsystem (EU ETS) for bygninger og transport, fælles regler til begrænsning af datacentres energiforbrug, udfasning af fossile brændsler til individuel opvarmning samt styrket produktregulering.

I tillæg hertil vurderes energispareforpligtelsen at udgøre et vigtigt instrument til at reducere energiforbruget i EU, og det forventes, at forpligtelsen skal levere en betydelig andel af indsatsen for indfrielse af et nyt højere fælles EU-mål. Regeringen støtter derfor Kommissionens forslag om at hæve energispareforpligtelsen til 1,5 pct. fra 2024-2030.



Regeringen støtter en ambitiøs klimaindsats med fokus på omkostningseffektiv energieffektivisering, herunder en dekarbonisering af den eksisterende bygningsmasse, og at den offentlige sektor skal gå foran. Regeringen finder det dog vigtigt, at forslagens krav om renovering af offentlige bygninger formuleres, så de understøtter omkostningseffektivitet, herunder at en alternativ metode med mulighed for fleksibilitet og omkostningseffektivitet fastholdes. Derudover finder regeringen det vigtigt, at omfattede offentlige organer afgrænses, så definitionen ikke omfatter alle ordregivende myndigheder, og fx ikke omfatter almene boliger, men formuleres meningsfuldt henset de meget forskellige måder, som medlemsstaterne indretter deres offentlige sektorer på. Regeringen støtter endvidere Kommissionens fokus på sammenhæng mellem energieffektivitet, forlænget levetid og principperne for cirkulær økonomi.

Regeringen støtter også op om princippet om energieffektivitet først, hvormed man ved en investeringsbeslutning inkluderer overvejelser om, hvorvidt energieffektive foranstaltninger kan erstatte investeringen og stadig opnå samme målsætninger. Endvidere støtter regeringen op om Kommissionens betragtninger om, at energieffektivitet kan reducere det samlede investeringsbehov og omkostningerne forbundet med energiproduktion, infrastruktur og forbrug.

Regeringen er generelt positivt stillet over for tiltagene på varme- og køleområdet. Regeringen finder endvidere, at den eksisterende samt den foreslåede definition af effektiv fjernvarme og fjernkøling i en dansk kontekst ikke i tilstrækkelig grad afspejler energieffektiviteten i varme- og kølesektoren. Definition er baseret på anvendte brændsler og kraftvarmeproduktion, hvilket ikke afspejler energieffektivitet. Regeringen arbejder derfor for, at definitionen i højere grad bør udformes således, at den understøtter energieffektivisering.

Regeringen finder, at eventuelle nye krav vedrørende energitjenester med administrative byrder til følge skal stå mål med den forventede effekt.

I forhold til forslagets bestemmelser om finansiering er regeringen umiddelbart positiv over for de foreslåede ændringer, men finder det vigtigt, at forslaget ikke medfører grundlæggende ændringer i det danske bank og realkreditsystem.

Fra dansk side anses energifattigdom generelt som et velfærdspolitisk anliggende, og regeringen finder det vigtigt, at de enkelte landes tilgange på området respekteres, hvilket derfor bør afspejles i forslagets bestemmelser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 25. november 2021 i forbindelse med forelæggelsen af energirådsmødet den 2. december 2021. Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketinget den 8. oktober 2021.