

**SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS
EUROPAUDVALG**

21. maj 2008
J.nr.
Ref. PTO/LAHAR

Side 1/61

Rådsmøde (Miljø) den 5. juni 2008

1. Klima- og energipakken

a. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder (VE-direktivet), KOM(2008)19

- *Fremskridtsrapport/ politiske drøftelser*

b. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasudledninger for at opfylde Fællesskabets forpligtelser til reduktion af drivhusgasudledninger op til 2020 (Afgørelse om byrdefordeling uden for ETS), KOM(2008) 17 endelig.

- *Fremskridtsrapport/ politiske drøftelser*

c. Kommissionens forslag til revision af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgas-emissioner i Fællesskabet (Revideret kvotehandelsdirektiv), KOM(2008)16

- *Fremskridtsrapport/ politiske drøftelser*

d. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om geologisk lagring af kuldioxid og ændring af Rådets direktiver 85/337/EØF, 96/61/EF, Direktiverne 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF og forordning (EF) Nr 1013/2006(CCS-direktivet), KOM(2008)18

- *Fremskridtsrapport/ politiske drøftelser*

e. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om CO2 emissioner fra biler

- *Fremskridtsrapport/ evt. politiske drøftelser*

a) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder

(VE-direktivet)

KOM(2008)19

Resume:

Direktivforslaget indeholder en fordeling af EU's samlede 20 pct. VE-målsætning på de enkelte medlemslande, hvor Danmark har fået et VE-mål på 30 pct.. Hvert land skal udarbejde en national handlingsplan, der bl.a. skal indeholde vejledende delmål. Forslaget åbner mulighed for, at oprindelses-certifikater kan handles. Et medlemsland, der opfylder egne VE-delmål, vil ligeledes få mulighed for at sælge sit overskud af certifikater til et andet land.

Endvidere sættes et bindende mål for andelen af vedvarende energi i transportenergiforbruget i 2020 på mindst 10 pct. i hvert medlemsland, og der fastlægges en række bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer til transport og flydende biobrændsler til andre energiformål, som skal opfyldes for at disse kan indregnes i målopfyldelsen. Bæredygtighedskriterierne omfatter både et drivhusgasreduktionskrav og begrænsninger med hensyn til hvilke arealer biobrændstoffer må produceres på.

Formandskabet har sat hele klima- og energipakken på dagsordenen for energirådsmødet den 6. juni 2008 med henblik på politiske drøftelser, men har samtidig tilkendegivet, at hovedfokus vil være på VE-direktivet, hvilket selvsagt også skal ses på baggrund af, at VE-direktivet er det eneste af de fire forslag til retsakter, der skal vedtages af Rådet (energi). Formandskabet vil fremlægge nogle spørgsmål med henblik på at fokusere drøftelserne på hovedproblemstillinger i VE-direktivet.

1. Baggrund

På sit møde i marts 2007 opfordrede DER Kommissionen til at fremsætte et forslag om et nyt omfattende direktiv om anvendelsen af vedvarende energikilder (VE). Forslaget skulle indeholde juridisk bindende mål for den overordnede andel af vedvarende energi og andel af vedvarende energi i transportenergiforbruget.

2. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsendt den 28. januar 2008 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat under henvisning til Traktatens artikel 175, stk. 1 (Miljø), og artikel 95 (Indre Marked), og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).

Artikel 175, stk. 2, litra c), som indebærer beslutning med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet, anvendes når de foreslåede foranstaltninger ”i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning”. I forbindelse med den overordnede beslutning om 20 pct. VE i 2020 på forårstopmødet i DER afgav Kommissionen en erklæring til rådsprotokollen om, at ”uanset hjemlen vil Kommissionen garantere, at hvert medlemsland indvilger i dets nationale VE-målsætning som vil blive foreslået for at nå frem til den overordnede VE-målsætning for EU”. Kommissionen anfører som begrundelse for ikke at anvende artikel 175, stk. 2, c), at VE er en

almindelig erstatning for konventionel energi og forsynes gennem den samme infrastruktur og logistiske system. Desuden anvender alle medlemsstater VE og har allerede besluttet at øge andelen af VE. Derfor vil forslaget ikke i væsentlig grad berøre medlemsstaternes valg mellem forskellige energikilder eller den generelle sammensætning af deres energiforsyning.

3. Nærhedsprincippet

EU-Kommissionen angiver, at formålet med direktivforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan efterleves ved nationale tiltag, bl.a. fordi der tages udgangspunkt i et fælles EU-mål, som det ikke kan forventes, at medlemslandene af sig selv vil efterleve ud fra hensyn om ligeværdig byrdefordeling mellem medlemslandene. Endvidere vil nationale tiltag afstedkomme usikkerhed blandt investorer grundet manglende gennemskuelighed.

Særskilt nævnes det også for biobrændstoffers vedkommende, at det ville være hindrende for handlen i EU, hvis hvert medlemsland havde sine egne bæredygtighedskriterier. Der henvises derfor til, at der er behov for initiativer på fællesskabsniveau.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet man er enig i, at harmoniserede regler er en forudsætning for, at de to bindende VE-målsætninger kan realiseres.

4. Formål og indhold

Direktivforslaget er en del af EU-Kommissionens udkast til en samlet klima- og energipakke, som blev offentliggjort den 23. januar 2008. Klima- og energipakken er svaret på opfordringen fra DER i marts 2007. Den indeholder en række forslag for de vigtigste sektorpolitikker, der er indbyrdes tæt forbundet. Klima- og energipakken indeholder udkast til 4 retsakter:

- et forslag til ændring af EU's emissionshandelsordning (revision af kvotedirektivet)
- et forslag til byrdefordelingen i forbindelse med opfyldelsen af Fællesskabets uafhængige forpligtelse til drivhusgasemissionsreduktioner i sektorer, der ikke omfattes af EU's emissionshandelsordning (såsom transport, bygninger, servicesektoren, mindre industrianlæg, landbrug og affald)
- et forslag til direktiv om fremme af vedvarende energikilder, der skal bidrage til at nå begge de ovenfor anførte emissionsmål, og
- et forslag til direktiv om CO₂ opsamling og – lagring i undergrunden (CCS-direktivet).

Desuden rummer pakken to andre initiativer af betydning for klima- og energipolitikken:

- en meddelelse om demonstration af CO₂ opsamling og – lagring, og
- nye retningslinjer for statsstøtte på miljøområdet.

Rådet havde sin første orienterende drøftelse af forslaget på energi- og miljørådsmøderne henholdsvis den 28. februar og 3. marts 2008. Substansbehandlingen af forslaget finder sted i energirådsregi. Europa-Parlamentet forventes at behandle forslaget på sin plenarforsamling den 23. september 2008. Udvalgsbehandlingen (ITRE) er foreløbig sat til den 16. juli 2008

Forslaget vil med virkning fra den 1. januar 2012 fuldt ud ophæve direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for

det indre marked for elektricitet (VE-eldirektivet) og direktiv 2003/30/EF af 8. maj 2003 om fremme af anvendelsen biobrændstoffer og andre fornyelige brændstoffer til transport (biobrændstofdirektivet).

Formålet med forslaget er at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder (VE) for herigennem at mindske udledningen af drivhusgasser, bidrage til en bæredygtig udvikling, øge forsyningssikkerheden og fremme teknologiudviklingen til gavn for den økonomiske vækst, konkurrencedygtighed og regionaludvikling m.v.

Forslaget er en del af en samlet klima- og energipakke, hvis hovedindhold er forslag til et revideret kvotehandelsdirektiv, en beslutning om byrdefordeling af CO₂-reduktion udenfor de kvoteomfattede sektorer, reviderede miljørammebestemmelser og et direktiv om CO₂-opsamling og – lagring. Disse behandles særskilt i andre notater.

I hovedtræk indeholder forslaget følgende fire hovedelementer:

- En fordeling af EU's samlede 20 pct. VE-målsætning på de enkelte medlemslande,
- Bestemmelser om oprindelsescertifikater og rammerne for handel med disse,
- Bestemmelser om en 10 pct. målsætning for vedvarende energi til transport, og
- Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer.

Målsætning inden for VE

Direktivudkastet indeholder en oversigt over medlemslandenes andele af VE i 2005 og forslag til fordeling af EU's samlede mål på 20 pct. på nationale bindende målsætninger i 2020 (bilag 1). De individuelle nationale VE-målsætninger opgøres i forhold til et endeligt energiforbrug, som er nærmere defineret. Udgangspunktet i 2005 for Danmark er 17 pct., og målsætningen for 2020 er sat til 30 pct..

Medlemslandenes vedvarende energikilder vist som andel af det endelige energiforbrug i 2005, ift. 2020 målet og som udbygning i procentpoint.

	Vedvarende energikilders andel af det endelige energiforbrug i 2005	Mål for vedvarende energikilders andel af det endelige energiforbrug i 2020	Udbygning i procentpoint
Belgien	2,20 pct.	13 pct.	10,80 pct.
Bulgarien	9,40 pct.	16 pct.	6,60 pct.
Tjekkiet	6,10 pct.	13 pct.	6,90 pct.
Danmark	17,00 pct.	30 pct.	13,00 pct.
Tyskland	5,80 pct.	18 pct.	12,20 pct.
Estland	18,00 pct.	25 pct.	7,00 pct.
Irland	3,10 pct.	16 pct.	12,90 pct.
Grækenland	6,90 pct.	18 pct.	11,10 pct.
Spanien	8,70 pct.	20 pct.	11,30 pct.
Frankrig	10,30 pct.	23 pct.	12,70 pct.

Italien	5,20 pct.	17 pct.	11,80 pct.
Cypern	2,90 pct.	13 pct.	10,10 pct.
Letland	34,90 pct.	42 pct.	7,10 pct.
Litauen	15,00 pct.	23 pct.	8,00 pct.
Luxembourg	0,90 pct.	11 pct.	10,10 pct.
Ungarn	4,30 pct.	13 pct.	8,70 pct.
Malta	0,00 pct.	10 pct.	10,00 pct.
Nederlandene	2,40 pct.	14 pct.	11,60 pct.
Østrig	23,30 pct.	34 pct.	10,70 pct.
Polen	7,20 pct.	15 pct.	7,80 pct.
Portugal	20,50 pct.	31 pct.	10,50 pct.
Rumænien	17,80 pct.	24 pct.	6,20 pct.
Slovenien	16,00 pct.	25 pct.	9,00 pct.
Slovakiet	6,70 pct.	14 pct.	7,30 pct.
Finland	28,50 pct.	38 pct.	9,50 pct.
Sverige	39,80 pct.	49 pct.	9,20 pct.
Det Forenede Kongerige	1,30 pct.	15 pct.	13,70 pct.

Hvert medlemsland skal udarbejde en national handlingsplan. Handlingsplanen skal fastlægge specifikke mål for VE-andelene inden for transport, elfremstilling og varme/køling i 2020, og planen skal angive passende foranstaltninger til at nå målene. Forslaget indeholder desuden fastsættelse af vejledende delmål for den samlede VE-andel i fire trin som en 'sti' på vej til opfyldelsen af VE-målet i 2020. Der er dog ingen delmål for transport (se nærmere nedenfor). Den gradvise indfasning er nærmere fastlagt med en større stigning i den sidste del af perioden. Hvis et medlemsland ikke lever op til sine delmål skal der udarbejdes en revideret handlingsplan for, hvordan man så i stedet vil nå sit mål i 2020. Endvidere skal hvert medlemsland hvert andet år foretage en afrapportering af den faktiske VE-anvendelse i de foregående to år og om omfanget og indholdet af de støtteforanstaltninger, der gælder i medlemslandet for VE-produktionen.

Oprindelsescertifikater og rammerne for handel med disse.

Enhver producent af enten elektricitet fra vedvarende energikilder eller af VE-varme/køling fra anlæg med en kapacitet på over fem MW (termisk) har ret til at få udstedt et oprindelsescertifikat for hver én MWh produceret VE. Certifikatet er et bevis på, at en given energiproduktion er baseret på vedvarende energikilder og svarer derfor til en "varedeklaration".

Endvidere åbner forslaget mulighed for, at oprindelsescertifikaterne kan handles. Hvis der er tale om handel mellem personer - det være sig juridiske eller fysiske - kan handlen alene vedrøre certifikater for nye VE-anlæg eller for kapacitetsudvidelser af eksisterende anlæg, som er opført eller foretaget efter direktivforslagets ikrafttræden.

Et medlemsland, der opfylder sine egne vejledende VE-delmål, har mulighed for at sælge sit overskud af oprindelsescertifikater til et andet land.

Såfremt handel med certifikater risikerer **at** forringe et medlemslands muligheder for at sikre energiforsyningssikkerheden, eller **at** underminere miljøhensynene bag nationale støttesystemer, eller **at** underminere medlemslandets muligheder for at nå sine vejledende VE-delmål, kan medlemslandet gøre personers handel med certifikater betinget af forudgående tilladelse. Reglerne for tildeling af tilladelser må ikke diskriminere arbitrært og skal anmeldes til Kommissionen, som herefter skal offentliggøre anmeldelsen. Direktivforslaget giver ikke Kommissionen eksplicitte beføjelser til at afvise sådanne regler.

En producent, som har modtaget hjemlig støtte til sin produktion fra et givet VE-anlæg, eller hvor certifikater herfra er blevet brugt til opfyldelse af en national VE-forpligtelse, kan under ingen omstændigheder handle med oprindelsescertifikaterne for dette anlæg. VE-producenten er efter forslaget forpligtet til at sørge for, at certifikaterne for VE-produktionen i al fremtid afleveres til medlemslandet og dermed indgår i landets VE-målopfyldelse.

Forslaget åbner også mulighed for at medregne VE-elektricitet fra tredjelande i målopfyldelsen, forudsat at det er forbrugt i EU, produceret på anlæg sat i drift efter direktivets ikrafttrædelse og forsynet med oprindelsescertifikater i overensstemmelse med direktivets regler.

Forslaget fastslår også, at det skal være en enkelt myndighed, som udsteder oprindelsescertifikaterne, fører et nationalt register over disse og registrerer al af- og tilgang til registeret, der sker i forbindelse med aflysninger og eventuel handel mellem to medlemslande eller mellem personer. På denne måde sikres det, at et oprindelsescertifikat kun tæller med i ét medlemslands opfyldelse af sit VE-mål.

En revisionsbestemmelse fastsætter, at Kommissionen senest inden udgangen af 2015 skal vurdere fordele og ulemper ved handlen med oprindelsescertifikater og om nødvendigt fremsætte ændringsforslag.

Målsætning for VE i transport

Forslaget sætter et bindende mål for andelen af vedvarende energi i transportenergiforbruget i 2020 på mindst 10 pct. i hvert medlemsland. Forbruget af andre fossile olieprodukter end benzin og dieselolie indgår ikke i opgørelsen af det relevante transportenergiforbrug. Andre former for VE i transportenergiforbruget end bilbrændstoffer, f.eks. VE-el eller VE-baseret brint, vil kunne medregnes i målopfyldelsen.

Forslaget indfører et markedsføringspåbud for visse tankstationer, idet der på disse tankstationer ved indfasningens afslutning den 31. december 2014 skal udbydes dieselolie med et indhold på mindst fem pct. biodiesel efter volumen.

Herudover skal medlemsstaterne etablere en mærkningsordning for brændstof iblandet mere end 10 pct. biobrændstof.

Forslaget fastsætter også en række krav til afrapportering fra hvert enkelt medlemsland til Kommissionen vedrørende støtteordninger, markeds- og miljøforhold. Endvidere skal Kommissionen overvåge oprindelsen af biobrændstof anvendt i EU og implikationer af biobrændstofproduktionen i både EU og tredjelande.

Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer

Direktivet fastlægger med hjemmel i traktatens artikel 95 (totalharmonisering-indre marked) en række bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler til andre energiformål, der skal sikre, at miljøhensyn tilgodeses ved produktionen af disse.

Efterlevelsen af bæredygtighedskriterierne er en forudsætning for, at de kan indregnes i de nationale andele for vedvarende energi eller komme i betragtning til støtteordninger.

Overordnet tager direktivforslaget afsæt i fire kriterier:

- Brugen af biobrændstoffer skal lede til en direkte reduktion i udledningen af drivhusgasser på 35 pct. i hele brændstoffets livscyklus.
- Med afsæt i hensyn til biodiversitet, må biobrændstoffer ikke være produceret af råmaterialer, der er udvundet på skovjord, som har ligget uforstyrret af menneskeskabt aktivitet, områder der er udpeget til at varetage naturbeskyttelseshensyn eller græsområder med høj biodiversitet. Kommissionen vil senere definere nærmere, hvad sidstnævnte omfatter.
- Af hensyn til naturens egen optag af kulstof (carbon storage) må råmateriale til biobrændstoffer ikke være udvundet fra vådlandsarealer eller skovområder på over en hektar m.v., hvis sådanne landområder derved ændrer status i forhold til 2008.
- Med udgangspunkt i øvrige miljøhensyn skal arealer i EU, der anvendes til dyrkning af bioafgrøder efterleve bestemmelserne om ”miljø” i Rådetsforordning 1782/2003/EF.

Biobrændstoffer, som opfylder kriterierne og samtidig er fremstillet på basis af affald, restprodukter, halm, græsser, træ m.v. – såkaldt 2. generations biobrændstoffer, kan nyde særlig støtte derved, at aktørerne (benzinselskaber etc.) som får pålagt iblandingspligt kan lade 2. generations biobrændstofferne tælle dobbelt. Dette indebærer dog ikke nogen reduktion i den nationale forpligtelse til at have 10 pct. VE til transport. Den pligtige iblandingsprocent vil således skulle justeres op efter i takt med andelen af 2. generations biobrændstoffer, med henblik på at 10 pct. målsætningen kan fastholdes.

Medlemsstaterne skal pålægge udbydere af biobrændstoffer en rapporteringsforpligtigelse omkring efterlevelsen af ovenstående kriterier, og sikre at udbydernes rapportering er omfattet af en hensigtsmæssig revisionskontrol.

EU-Kommissionen kan endvidere godkende bi- og multilaterale aftaler med tredjelande, samt frivillige internationale ordninger for produktionsstandarder af biomasse.

Ved beregningen af drivhusgasfortrængningen indeholder forslaget en række standardværdier for forskellige typer biobrændstoffer, der spænder fra nul pct. (ethanol fremstillet på basis af hvede i en uspecificeret proces) til 95 pct. (Fischer Tropsch diesel fremstillet på resttræ) samt en metode til beregning af drivhusgasfortrængningen.

Det påhviler medlemsstaterne inden den 31. marts 2010 at fremsende en rapport, der indeholder en liste over de såkaldte NUTS2-områder, for hvilke det typisk kan forventes at drivhusgasudledningen fra landbrugsproduktion af råvarer ikke overstiger udledningstværdier specificeret i direktivet.

Andre bestemmelser

For at sikre en smidig og hurtig godkendelsesprocedure for opførelse af nye VE-anlæg stiller forslaget også administrative krav til sagsbehandlingen og krav om oplysning om eventuelle tekniske specifikationskrav, udtrykt efter EU's standarder. Endvidere indeholder forslaget også krav om, at medlemsstaten skal sørge for, at netudbygningen sker i takt med den fysiske VE-udbygning, ligesom elektricitet fra VE-anlæg skal have forrang til nettet. Tilsvarende skal vilkår, tariffer og betaling for brug af nettet og eventuelle kompensationsordninger, for så vidt angår netforstærkning og udbygning, offentliggøres og gælde ensartet for alle brugere af nettet.

Endvidere foreslås det, at hvert medlemsland skal udvikle et certificeringssystem for installatører af små VE-anlæg i overensstemmelse med nærmere angivne kriterier.

Endelig foreslås det, at en medlemsstat ved nybyggeri eller renovering af eksisterende byggeri skal overveje brugen af vedvarende energikilder og i bygningsreglementet anføre minimumskrav til forbruget af vedvarende energi.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget, men vil blive inddraget i forbindelse med fælles beslutning. Europa-Parlamentet forventes at behandle forslaget på sin plenarforsamling den 23. september 2008. Udvalgsbehandlingen (ITRE) er foreløbig sat til den 16. juli 2008.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Det gældende VE-eldirektiv er implementeret i den danske elforsyningslov, som vil skulle ændres i lyset af forslaget. Der er ikke i danske retsregler om anvendelse af vedvarende energi og biobrændstoffer i transportsektoren.

Herudover skønnes forslaget ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser af EU-pakken for Danmark er meget følsomme overfor ændringer i rammebetingelser, herunder energipriser og teknologiudvikling. En omkostningsvurdering af konsekvenserne 12 år frem i tiden vil således være forbundet med betydelig usikkerhed.

EU-pakkens samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark er beregnet ud fra mankoen fra Energistyrelsens basisfremskrivning for energisektoren, (der indeholder allerede besluttede virkemidler) i forhold til opfyldelse af EU-pakkens nationale byrder for 2020. Med basisfremskrivningens grundforudsætninger for energipriser, kvotepriser og teknologipriser har Energistyrelsen opstillet et målopfyldende scenario bestående af energibesparelser,

udbygning med VE, reduktion af ikke kvote-omfattede emissioner og omkostninger ved kvoteomfattede emissioner. Scenariet har på flere punkter karakter af regneeksempel, herunder især vedrørende VE-udbygningens fordeling på teknologier og omkostningerne ved nationale virkemidler uden for ETS.

De samlede samfundsøkonomiske ekstraomkostninger for Danmark i 2020, udover omkostningerne til allerede besluttede virkemidler, er med udgangspunkt i dette foreløbige beregningseksempel opgjort til 5-7 mia. kr.. Intervallet udtrykker årlige omkostninger i 2020, når målene er fuldt realiseret. I 2013-20 vil der være årlige omkostninger, der stiger gradvist til dette niveau. Det er forudsat, at den af Kommissionen foreslåede adgang til køb af kreditter i de ikke-kvoteomfattede sektorer udnyttes fuldt ud. I modsat fald vil omkostningerne for Danmark være væsentligt større.

Som følge af det særskilt høje danske reduktionskrav for ikke-kvoteomfattede sektorer vurderes pakken at udgøre en særlig stor udfordring for de danske landbrugs- og transportsektorer. Der vil blive foretaget yderligere undersøgelser af de samfundsøkonomiske konsekvenser for bl.a. transport- og landbrugssektoren.

Såfremt EU's samlede CO₂-reduktionsmål øges fra 20 pct. op mod 30 pct. som konsekvens af en global aftale øges omkostningerne for Danmark betydeligt.

Udover de opgjorte omkostninger vil der være (allerede besluttede) omkostninger forbundet med at nå og fastholde basisfremskrivningens niveau for VE på op til tre mia. kroner årligt.

Derudover vil EU-pakken påføre EU som helhed ikke ubetydelige omkostninger, bl.a. i form af en stigende elpris som følge af CO₂-kvotesystemet.

De anførte omkostninger skal samlet set holdes op mod de afledte fordele i form af reduceret klimapåvirkning, samt at pakken vil medvirke til at fremme teknologiudviklingen.

Erhvervsmæssige konsekvenser

Fra et erhvervsmæssigt synspunkt vil forslaget have både negative og positive effekter: Negative effekter i form af højere energipriser, men på den anden side positive effekter ved at give danske virksomheder mulighed for at udbygge deres styrkepositioner inden for vedvarende energi og energieffektivisering, da efterspørgslen herefter vil blive forøget væsentligt i hele EU. Således udgør den danske eksport af energiteknologi og -udstyr i dag omkring 50 mia. kr. om året og stigningstakten har været væsentligt højere end for den samlede vareeksport.

Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Den omfattende udbygning med vedvarende energi, effektivisering af energiforbruget og reduceret drivhusgasudledning har gunstige konsekvenser for miljøet og beskyttelsesniveauet. 30 pct. VE, samt en øget indsats mht. energibesparelser, anslås at reducere Danmarks udslip af drivhusgasser i 2020 med overslagsmæssigt 3-4 mio. tons på årsbasis uden for den kvoteomfattede sektor i forhold til situationen uden nye initiativer.

8. Høring.

Forslaget blev sendt i høring den 24. januar 2008 til en bred kreds med frist for bemærkninger den 8. februar 2008.

Følgende fremgår af høringssvarene opdelt efter de emner, som har været nævnt i høringssvarene.

Byrdefordeling og målsætninger

Energi Industrien, CO-Industri, Landbrugsrådet, Dansk Metal, Dansk Energi, Vindmølleindustrien, Greenpeace, Dansk Skovforening, Organisationen for Vedvarende Energi (OVE), Danmarks Vindmølleforening og Foreningen af Rådgivende Ingeniører er positive overfor ambitionsniveauet i direktivforslaget og den danske VE-andel på 30 pct.. Det Økologiske Råd og WWF støtter beslutningen om 20 pct. VE i EU, men mener at målsætningen skal skærpes som følge af, at opgørelsen baseres på endeligt energiforbrug. LO mener, at der er potentiale for yderligere VE-udbygning, og 3F foreslår et EU-mål på 30 pct. i 2020.

Dansk Industri er positiv overfor det samlede ambitionsniveau, men mener ikke at danske virksomheder skal pålægges større omkostninger end deres (vest)europæiske konkurrenter.

Fastlæggelse af delmålsætninger på vejen mod 2020

Ifølge Dansk Industri og Energi Industrien skal delmålene være af ikke-bindende karakter for at sikre den fornødne fleksibilitet i VE-udbygningen. Heroverfor står Greenpeace og Det Økologiske Råd, der foreslår bindende delmål. Vindmølleindustrien, WWF, Dansk Naturfredningsforening, Greenpeace, Det Økologiske Råd og Landbrugsrådet foreslår en mere jævn udbygning, da den foreslåede 'sti' har for høj vækst i slutningen af perioden. Vindmølleindustrien, Greenpeace og Det Økologiske Råd foreslår, at Kommissionen får stærkere muligheder for sanktioner hvis delmålene ikke overholdes.

Nationale handlingsplaner

Dansk Industri, Energi Industrien og Vestas foreslår at EU Kommissionen udarbejder fælles retningslinjer for udarbejdelse af nationale handlingsplaner for at gøre dem operationelle.

Nationale støttesystemer

Flere påpeger, at nationale støttesystemer ikke bør ændres pludseligt af hensyn til investortilliden og en stabil udbygningstakt (Dansk Industri, Vestas, Vindmølleindustrien, Greenpeace, Danmarks Vindmølleforening). Landbrugsrådet tager stærkt afstand fra forslaget fordi det kan føre til konkurrence mellem nationale støttesystemer. Energinet.dk og Energitilsynet mener at der er behov for en harmonisering af de nationale støtteordninger.

VE-handel

Høringssvarene indeholder mange udmeldinger omkring spørgsmålet om handel med oprindelsesgarantier eller VE-certifikater. En del interessenter noterer sig med tilfredshed at direktivforslaget giver mulighed for handel med VE-certifikater i et fleksibelt system (CO-industri, Dansk Metal, Energinet.dk, Dansk Erhverv, Greenpeace). Andre går skridtet videre og ønsker, at der med tiden udvikles et markedsorienteret system, der sikrer fælles rammer for støtte/finansiering af VE-udbygningen (Dansk Industri, Energi Industrien, Vindmølleindustrien, Danmarks Vindmølleforening og Vestas). Andre igen (Landbrugsrådet,

LO, Dansk Energi) finder det vigtigt, at der på kort sigt etableres en fælles markedsbaseret system, der kan suppleres med støttesystemer.

Handelsaktører

Greenpeace og Organisationen for Vedvarende Energi mener, at VE-handel alene skal foregå mellem medlemslande og ikke mellem private aktører. Flere peger på, at forslagets bestemmelser om at medlemslandene kan begrænse handel er for uklart formuleret og bør gøres mere klare og baseret på objektive kriterier (Dansk Industri, Energi Industrien). Andre (Det Økologiske Råd og Dansk Energi) går videre og mener, at medlemslandene ikke skal have muligheder for at begrænse handel med VE, som ikke modtager national støtte. Det Økologiske Råd mener endvidere, at grupper af medlemslande skal have mulighed for at indgå i et handelssamarbejde.

Dansk Industri, Energi Industrien, Dansk Energi og Det Økologiske Råd finder det unødvendigt begrænsende for handel at en VE-producent, der vælger at modtage økonomisk støtte, skal være bundet i hele anlæggets levetid. Der er forslag om en kortere bindingsperiode på f.eks. 3-5 år. Dansk Industri og Energi Industrien støtter forslaget om, at Kommissionen senest i 2014 revurderer handelselementet.

Oprindelsesgarantier

Energi Industrien og Dansk Fjernvarme mener, at grænsen på fem MW for udstedelse af oprindelsesgarantier til varme og køling bør fjernes (evt. nedsættes til én MW) fordi garantierne alene udstedes på anmodning og dermed er frivillige. Dansk Fjernvarme finder ikke, at nationale oprindelsesgarantiordninger giver den fornødne sikkerhed, de bør derimod baseres på internationale anerkendte standarder. Dansk Energi mener ikke, at der skal være en udløbsdato på oprindelsesgarantierne og det skal være muligt at sætte garantierne i 'banken' til senere brug.

Infrastruktur

CO-industri, Landbrugsrådet, Dansk Metal, Energinet.dk, Vestas, Vindmølleindustrien og Det Økologiske Råd understreger, at der er behov for investeringer i infrastruktur samtidig med den fysiske VE-udbygning. KL peger på at kommunerne har behov for redskaber for yderligere at fremme vedvarende energi i den kommunale planlægning. I den forbindelse nævnes at der er behov for revision af de kommunale varmeplaner og udarbejdelse af energiplaner med henblik på at medvirke til en opfyldelse af målsætningerne.

Administrative procedurer

Der er støtte fra Dansk Industri og Energi Industrien til at mindske de administrative byrder fx ved at oprette "one-stop-shops" for at myndighedsbehandlingen kan klares i et sagsforløb. Erhvervs- og selskabsstyrelsen vurderer, at forslaget vil påføre virksomhederne administrative og erhvervsøkonomiske byrder.

Målsætning for VE i transport

Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Energi, Det Økologiske Råd, Organisationen for Vedvarende Energi og Vindmølleindustrien støtter, at målet om 10 pct. VE i transportsektoren ikke er begrænset til biobrændstoffer, men også åbner for f.eks. VE-el i elbiler. Dansk Energi og Vindmølleindustrien finder behov for at præcisere, hvordan VE-el indregnes i transporten, samt at sikre korrekt, ligestillet behandling af de forskellige VE-former.

Danske Erhverv, Dansk Transport og Logistik (DTL) og Det Økologiske Råd henleder opmærksomheden på, at andre alternative drivmidler end biobrændstoffer kan bidrage til at realisere de overordnede politiske mål. Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) ønsker, at andre VE-drivmidler end biobrændstoffer indføres i takt med, at de bliver tilgængelige og omkostningseffektive alternativer. Greenpeace advarer mod alvorlige miljømæssige og sociale virkninger, hvis målopfyldelsen sker ved biobrændstoffer. Landbrugsraadet vurderer, at biobrændstoffer for nærværende er det eneste realistiske CO₂-begrænsende alternativ for transportsektoren. Danske Erhverv, Dansk Transport og Logistik (DTL), Det Økologiske Råd og OVE påpeger mulighederne for energieffektiviseringer. OVE henviser til mere effektive transportformer.

Danmarks Naturfredningsforening, Danske Erhverv, DTL, og Organisationen for Vedvarende Energi stiller spørgsmålstejn ved biobrændstoffernes miljøprofil. Dansk Industri og Energi Industrien bemærker, at 10 pct. målet bør forudsætte bæredygtige og konkurrencedygtige 2. generations biobrændstoffer, jf. Det Europæiske Råds konklusioner fra marts 2007. Greenpeace finder, at Rådets forudsætning om bæredygtige biobrændstoffer næppe ser ud til at kunne opfyldes.

Dansk Transport og Logistik (DTL), Danske Erhverv, HTS Handel, Transport og Service (HTS), International Transport Danmark (ITD), Dansk Kollektiv Transport (DKT) advarer om, at biobrændstoffer kan være en meget dyr løsning.

Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer

HTS Handel, Transport og Service, ITD og DKT er positiv overfor bæredygtighedskriterierne. Fagligt Fælles Forbund 3F, Landbrugsraadet, LO og Oliebranchens Fællesrepræsentation anbefaler bæredygtighedskriterier, som også udstrækkes internationalt. Organisationen for Vedvarende Energi ønsker offentlig høring, inden Kommissionen kan godkende internationale aftaler om bæredygtighedskriterier. OFR understreger, at kriterierne ikke må komme til at virke som handelshindringer overfor tredjelande.

Greenpeace og WWF opfordrer til kraftigt skærpede kriterier gældende alle former for biobrændsler. Danmark Naturfredningsforening mener, at kriterierne bør skærpes løbende i takt med den teknologiske udvikling. OFR ønsker, at der skabes mulighed for at justere 10 pct. målet, såfremt de endelige bæredygtighedskriterier gør det vanskeligt at realisere det.

Det Økologiske Råd finder CO₂-fortrængningskravet på mindst 35 pct. meget lavt, og Danmarks Naturfredningsforening og Greenpeace synes, at det bør hæves til mindst 60 pct. Greenpeace finder, at Kommissionens beregningsmetoder bør revideres, da den opgivne drivhusgasreduktion for rapsbaseret biodiesel forekommer markant overvurderet.

Danmark Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd, Greenpeace og WWF finder, at der er taget utilstrækkeligt hensyn til afledte negative effekter på arealanvendelsen. Det Økologiske Råd efterlyser kriterier om mest energieffektiv anvendelse af biomassen. Greenpeace ønsker generelt, at der tages højde for flere miljøaspekter. Danmark Naturfredningsforening ønsker, at kriterierne udstrækkes til at omfatte anvendelse af gødning og pesticider. Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) fremhæver hensynet til grundvand og luftkvalitet. Danmark Naturfredningsforening, OFR og WWF fremhæver hensynet til fødevarerproduktion og -priser. OVE ønsker, at kravene om biodiversitet bør tage udgangspunkt i status for

arealanvendelsen per 1. januar 2005 og ikke 2008. Landbrugsraadet ønsker uddybet argumentation for begrænsninger på brug af biomasse fra specielle områder.

3F, Danmark Naturfredningsforening, Greenpeace, LO, OVE og WWF ønsker, at bæredygtighedskriterierne også indbefatter sociale forhold. 3F og LO nævner i den forbindelse, at bioenergien bør fremstilles i overensstemmelse med ILO's konventioner.

Greenpeace og OVE ønsker mulighed for at stille egne mere ambitiøse nationale bæredygtighedskrav.

Greenpeace finder, at der er utilstrækkelig garanti for håndhævelsen af kriterierne.

DTL, Danske Erhverv, HTS, ITD, DKT og Oliebranchens Fællesrepræsentation opfordrer til, at der vedrørende biobrændstoffer koordineres i forhold til den igangværende forhandling af brændstofkvalitetsdirektivet.

Støttesystemer for biobrændstoffer

Oliebranchens Fællesrepræsentation finder det hensigtsmæssigt, at nye bioprodukter indføres ved krav om iblanding og vurderer, at "dobbelttællingen" af 2. generations biobrændstoffer vil forringe det nuværende europæiske system med ensartede brændstofs-specifikationer. Dansk Energi synes det er positivt, at 2. generations biobrændstoffer kan tælle dobbelt, men at medlemsstaterne skal pålægges at redegøre for deres fremgangsmåde vedr. dette. WWF ønsker stærkere incitamentter til at anvende biobrændstoffer med høj drivhusgasreduktion.

Det Økologiske Råd og Greenpeace afviser tvungen markedsføring af specielle biobrændstoffer.

Dansk Energi ser et potentielt problem i, at medlemsstaterne vil undlade at støtte fremstilling af biobrændstof, fordi biobrændstoffet efterfølgende kan eksporteres og derved ikke tæller med i den nationale målopfyldelse.

Tekniske forhold vedr. biobrændstoffer

HTS Handel, Transport og Service, ITD, DKT og Oliebranchens Fællesrepræsentation mener, at reglerne for brug af biobrændstoffer skal udformes på EU-niveau. Oliebranchens Fællesorganisation ønsker, at regelsættet fortsat defineres i brændstofkvalitetsdirektiv og europæiske CEN-standarder.

Søfartsstyrelsen gør opmærksom på, at biobrændstoffer kun må transporteres i kemikalietankere, hvilket skaber en potentiel risiko for tonnagemangel.

Andet

Energi Industrien finder det positivt, at forslaget også har fokus på fjernvarme og -køling. Energi Industrien støtter anvendelsen af EU minimumsstandarder som instrument til at udpege de støtteberettigede anlæg.

Dansk Metal foreslår, at der udvikles en fælles EU-indsats for at kunne evaluere og dokumentere performance af forskellige energisystemer.

Dansk Energi foreslår, at direktivet gøres konsistent med målet om et velfungerende indre marked for energi således at energi fra vedvarende energi integreres med EU's øvrige energipolitik.

Vindmølleindustrien finder det forkert at give adgang til at medtælle anlæg, som først tilsluttes efter 2020 og mener at force majeure bestemmelsen skal strammes op og foreslår endvidere at der sker en normalisering af vindproduktionen.

Organisationen for Vedvarende Energi mener, at der er behov for særlig opmærksomhed i forhold til indregning af VE fra varmepumper for at undgå at den el, der anvendes til at drive varmepumperne, tælles med som VE.

Danmarks Naturfredningsforening støtter forslaget om, at VE skal fremmes i forbindelse med renovering af eksisterende bygninger og ved nybyggeri og ønsker et mere vidtgående forslag for at udbrede energineutrale bygninger.

Dansk Fjernvarme mener, at biomasse også bør omfatte marin biomasse.

Specialudvalgsdrøftelse

Notatet blev, som en del af den samlede klima- og energipakke, drøftet på et fælles EU-specialudvalgsmøde for energi og miljø d. 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Ingen af deltagerne kommenterede byrdefordelingen af 20 pct. VE-målet.

Med hensyn til ”stien” for gennemførelsen af VE-målsætningen anbefalede Vindmølleindustrien en ikke-lineær sti, dvs. en sti der var progressiv i sin udformning, men ikke så ekstremt som den foreslåede ’hængekøje’. Økologisk Råd kritiserede også ”hængekøje” stien for at være for ekstrem.

For så vidt angår VE-handel støttede Dansk Energi, at der blev åbnet op for handel med VE-beviser, men der mangler de nødvendige elementer for at handel faktisk bliver mulig, f.eks. binder forslaget til hele projekter, der er ikke mulighed for banking og levetiden for oprindelsesgarantierne er på kun ét år. Økologisk Råd var principielt positivt indstillet over for etablering af et certifikatmarked, når blot det fandt sted gradvist og under hensyntagen til investortilliden, og mente, at man godt kunne have et certifikat marked og støttesystemer parallelt. Vindmølleindustrien støttede direktivets balance mellem handel og støttesystemer og henviste til, at Kommissionen har offentliggjort en rapport, der viser at de tilpassede støttesystemer er de mest effektive. Greenpeace støttede synspunktet om at certifikaterne skal udvikles langsomt. OVE var bekymret for VE-certifikat handel, som man fandt var skadelig for støttesystemerne. NOAH var imod et VE-certifikat marked

Med hensyn til biobrændstoffer påpegede Oliebranchens Fællesrepræsentation, at EU er et sammenhængende brændstofmarked og derfor kunne for stor fleksibilitet i VE til transport føre til at der bliver handelshindrende forskelle mellem brændstoffer i de forskellige lande. Hvis man satsede på VE-el til transport skulle det være i hele EU. Desuden fandt man det uklart, hvordan man kunne dokumentere VE-el til transport. Vindmølleindustrien, NOAH og Organisationen for Vedvarende Energi støttede at inddrage VE-el i transport. Dansk Naturfredningsforening og NOAH var imod biobrændstoffer.

Vedrørende bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer påpegede Dansk Erhverv, at det var helt centralt, at der var fælles bæredygtighedskriterier for VE-direktivet og brændstofkvalitetsdirektivet. Greenpeace mente, at bæredygtighedskriterierne var for svage, men støttede inddragelse af sociale kriterier. NOAH fandt, at 35 pct. kriteriet skulle strammes op. Dansk Naturfredningsforening fandt bæredygtighedskriterierne gode, men kritiserede at de ikke omfattede arealanvendelses problemstillingen. Dansk Naturfredningsforening mente

endvidere, at 35 pct. kriteriet var sat for lavt og fandt, at der burde være en planlagt stramning over tid. Økologisk Råd mente at bæredygtighedskriterierne skulle opgøres landeafgrænset for at undgå uhensigtsmæssig transport af biomasse.

Sagen er endvidere blevet drøftet i Klima- og Energipolitisk specialudvalg den 15. maj 2008.

Det økologiske Råd (DØR) og NOAH mener at der skal være bindende delmål, at der løbende skal monitoreres med hensyn til opfyldelsen af disse og at der skal være sanktioner for ikke at nå disse mål. DI mente derimod ikke at landenes delmål skal være bindende idet det vil svække landenes fleksibilitet og omkostningseffektiviteten.

NOAH var stadig imod handel med VE-beviser. Dansk Energi støtter derimod handel med VE-beviser og mente at virksomheder også burde kunne handle med VE-beviser.

Vindmølleindustrien støttede ligeledes handel med VE-beviser.

DI mente at Landene skulle kunne opfylde en del af deres VE forpligtelser gennem handel med VE-beviser. Energinet.dk mente at der bør strammes op omkring handel med VE-beviser.

Mht. biobrændstoffer mente DØR at det var vigtigt at der bliver stillet en række bæredygtighedskriterier. OVE fremhævede at man havde oplevet store negative sociale konsekvenser ifm. Produktionen af biobrændstoffer i udviklingslande. Desuden mente OVE at en evt. biobrændstofmålsætning burde tage hensyn til krav og energieffektivitet.

NOAH gik stadig ind for en højere fortrængningskvotient når det gjaldt biobrændstoffer; mindst 60%. Desuden skal det være frit om et Medlemsland vælger at implementere mål for biobrændstoffer i transportsektoren. Greenpeace støtter, at målet om 10 pct. VE i transportsektoren ikke er begrænset til biobrændstoffer. Landbrugsrådet fremhævede at det ikke nødvendigvis er produktionen af biobrændstoffer der presser fødevarerpriserne i vejret.

Oliebranchens Fællesrepræsentation satte spørgsmålstegn til hvordan man ville sikre den infrastrukturelle udbygelse ift. fx elbiler.

Vindmølleindustrien bekræftede at man stadig ønsker en mere lineær sti set ift.

Kommissionens foreslåede 'hængekøje'. Opfølgningen på de nationale stier bør være mere præcis for at sende de rette signaler bagud i systemet.

Landbrugsrådet efterspurgte indsigt baggrunden for regnskaber fsva. de samfundsøkonomiske konsekvenser af VE-direktivet for Danmark.

WWF ville vide hvilken mekanisme der var tænkt på ifm. Samlenotatets formulering om en 'mekanisme der sikrer at lande som markant afviger fra sine delmål, vedtager foranstaltninger der kan sandsynliggøre en tilstrækkelig VE-udbygning frem mod VE-målet.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Generelt:

Fra dansk side er der grundlæggende støtte til formålet med direktivet om at fremme vedvarende energi. Direktivforslaget anses således som en naturlig opfølgning på konklusionerne fra DER den 8. og 9. marts 2007.

Det er den danske regerings holdning generelt, at Kommissionens pakke, herunder VE-direktivet, bør forhandles samlet, og regeringen lægger vægt på, at der træffes beslutning i Rådet om klima- og energipakken i 2008.

Fokuseringen på omkostningseffektive løsninger er helt centralt. Den nødvendige fleksibilitet i implementeringen af målene må sikres, herunder velfungerende handelssystemer for emissioner og for VE. Endvidere bør virkemidlerne til opnåelse af EU's overordnede klima- og energimål og samspillet mellem disse jævnlige være genstand for evaluering i forhold til såvel omkostningseffektivitet og bidrag til det overordnede mål.

Den nationale målsætning som foreslået af regeringen i 2007 om 30 pct. VE i 2025 (målt i forhold til bruttoenergiforbrug) svarer med en lineær indpasning til ca. 29,6 pct. i 2020 målt i endeligt energiforbrug. Det anerkendes, at Kommissionen har taget hensyn til landenes hidtidige indsats.

VE-handelssystemet og nationale støtteordninger

Danmark er positiv over for forslaget, fordi det opstiller den nødvendige ramme på fællesskabsniveau for udbygning af vedvarende energi i energiproduktionen. Den danske regering er positiv over for, at handel mellem lande introduceres som en mulighed, for at medlemslandene samlet set kan nå målsætningen i 2020 på en omkostningseffektiv måde. Fra dansk side kan man støtte, at medlemslande, der i deres nationale handlingsplan ønsker at opfylde deres forpligtelse gennem en national VE-udbygning, får mulighed for at sikre sig, at en sådan udbygning kan tælle med i opfyldelsen af den nationale forpligtelse. Det er i dansk interesse, at opfyldelsen af den danske forpligtelse gennem etablering af ny VE-kapacitet kan gennemføres nationalt.

Regeringen er enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at foreslå en fuldstændig harmonisering af den økonomiske støtte som en nødvendighed for at fremme øget anvendelse af vedvarende energi. Regeringen lægger vægt på at handelssystemet for VE-beviser bliver velfungerende. Samtidig støttes, at Kommissionen inden 2015 overvejer om handelssystemet med de begrænsninger, der ligger i det, er hensigtsmæssigt på længere sigt.

VE og beregning af målopfyldelse

Elproduktion fra vindmøller kan variere betydeligt, op mod 20 pct. fra år til år. For at tage højde for denne variation på grund af klimatiske forhold, vil det være i dansk interesse, at der ved dokumentation af opfyldelsen af mål bliver mulighed for at anvende en normal vindproduktion. Der bør derfor indføres en korrektionsmetode, hvorefter den faktiske produktion kan omregnes til produktionen i et normalår. Ifølge direktivforslaget gælder det allerede for vandkraft, at der skal ske en omregning til normale nedbørsforhold.

Vejledende delmål

Danmark støtter, at forslaget indeholder delmål. Fra dansk side vil der imidlertid blive arbejdet for, at de sikres et stærkere incitament for medlemslandene til at gøre en effektiv indsats for at fremme etableringen af VE, eksempelvis ved at de vejledende delmål i stedet får mere forpligtende karakter eller at der på anden måde etableres en mekanisme, som sikrer at lande, som markant afviger fra sine delmål, vedtager foranstaltninger, der kan sandsynliggøre en tilstrækkelig VE-udbygning frem mod delmålet.

Danmark ser positivt på, at Kommissionen via de nationale handlingsplaner og rapporteringsforpligtelser kan følge medlemslandenes udbygning med ny kapacitet til udnyttelse af vedvarende energi og hvert enkelt lands "sti" til opfyldelse af VE-målsætningen. Fra dansk side finder man, at disse mekanismer bør udformes på en måde, som giver medlemslandene rimelige og nødvendige muligheder for at dokumentere, at en faktisk udbygning finder sted.

Danmark lægger vægt på, at udbygningstaksten bliver mere jævn i perioden, end den som Kommissionen har foreslået.

Danmark støtter desuden behovet for smidige og administrative krav til sagsbehandlingen i forbindelse med opførsel af nye VE-anlæg. Der er sympati for, at forslaget stiller krav til medlemsstaterne om at sørge for, at netudbygningen i EU sker i takt med VE-udbygningen og der i øvrigt er ensartede betingelser og vilkår for alle brugere af nettet, også nye der tilslutter sig.

VE i transportsektoren

Fra dansk side finder man det væsentligt, at målet på 10 pct. vedvarende energi i transportsektoren giver medlemslandene fleksibilitet til selv at finde de mest velegnede vedvarende energikilder til efterlevelse af målet.

Forslaget om særlig støtte til 2. generations biobrændstofteknologier hænger tæt sammen med spørgsmålet om det rette CO₂-fortrængningskrav. Udviklingen af de mest miljøvenlige biobrændstof teknologier vil med fordel kunne stimuleres ved et krav om en væsentlig CO₂-fortrængning og en på forhånd annonceret gradvis stramning heraf over tid.

Generelt finder Danmark det væsentligt, at energieffektive løsninger som VE-el til eldrevne køretøjer/plug-in hybridbiler tillægges en vægt i opfyldelsen af VE-transportmålet, der tager højde for deres større energieffektivitet i forhold til andre VE-former i transporten.

Danmark ser positivt på, at bæredygtighedskriterierne for biobrændstof omhandler krav til biobrændstoffernes direkte effekt på CO₂-fortrængning, kul-binding i jord og biomasse samt biodiversitet. Dog forholder man sig fra dansk side skeptisk overfor det bureaukrati, der kan opstå i forbindelse med det foreslåede system, som kræver, at der skal holdes øje med den nuværende og fremtidige anvendelse af landbrugsjord i samtlige lande i EU/verden.

I forhold til drivhusgasbesparelse lægger man fra dansk side særlig vægt på, at der sker en væsentlig reduktion af drivhusgasemissioner i hele brændstoffets livscyklus i forhold til fossile brændsler og at disse løbende strammes i forhold til de teknologiske muligheder, således at innovative teknologier med høj fortrængning fremmes. Danmark ønsker således at mindstekravet til fortrængningsprocent øges fra 35 til op mod 45% i 2010, og at den endvidere øges til 50-60% i 2015.

Det bør sikres, at initiativet ikke kolliderer med EU's mål om at standse tilbagegangen i biodiversitet senest i 2010. Der er i den forbindelse behov for en begrebsmæssig præcisering af "arealer med høj biodiversitetsværdi" samt i øvrigt "arealer med store kulstoflagre".

Endvidere efterlyses kriterier, der forholder sig til centrale forhold som energieffektiviteten i anvendelsen af den knappe biomasse ressource og til de eventuelle afledte sociale

uhensigtsmæssige konsekvenser i form af højere fødevarepriser ved stadig mere intensiv drift af bioafgrøder på bekostning af fødevareafgrøder.

Herudover forholder forslaget sig ikke til, at dyrkning af bioafgrøder på bekostning af fødevareafgrøder kan føre til, at der som kompensation dyrkes fødevareafgrøder på arealer, som ikke er omfattet af bæredygtighedskriterier, og dermed kan være miljøbelastende og i sidste ende indebære en stigning i verdens udslip af drivhusgasser. På den baggrund lægges fra dansk side vægt på, at der som minimum indarbejdes en revisionsklausul, der sikrer at det løbende evalueres om biobrændstofmålet har skadelige virkninger, som der ikke er taget højde for, samt at der kan foreslås passende modgående foranstaltninger.

Det er væsentligt, at der sker en international udbredelse af bæredygtighedskrav for at modvirke, at de mindst bæredygtige biobrændstoffer blot omdirigeres til anvendelse uden for EU.

Det er fra dansk side vigtigt, at der bør gælde sammenlignelige, høje krav til biobrændstoffer produceret inden for og uden for EU, således at kravene til bæredygtighedskriterierne ikke får karakter af tekniske handelshindringer.

Fra dansk side vil man lægge til grund, at rapporteringsforpligtigelser m.v. ikke må være unødigt ressourcetunge og i videst muligt omfang bør begrænse sig til egentlige verifikationsrapporter.

VE-mål i bygninger

Fra dansk side er man imod forslag om et særskilt mål for VE-udbygning i bygninger, idet det kan hindre omkostningseffektive valg til opfyldelse af det overordnede VE-mål.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Klima-energipakken generelt:

Der var en indledende drøftelse af klima-energipakken i Rådet på rådsmøderne den 28. februar 2008 (energi) og 3. marts 2008 (miljø). Denne drøftelse havde en mere generel karakter, herunder tidshorizonten for forhandlingerne og den overordnede arkitektur i pakken. Langt hovedparten af EU-landene gav udtryk for, at det var væsentligt, at der blev indgået en aftale senest i begyndelsen af 2009. Der var ikke på dette tidlige tidspunkt en diskussion af byrdedelingen. Det Europæiske Råd blev i marts enige om at søge at opnå en aftale for hele klima og energipakken i 2008.

VE-direktivet har været drøftet på arbejdsgruppeniveau siden februar. Der er fortsat mange bemærkninger og ændringsforslag til teksten, men samtidig en konstruktiv stemning til at bidrage til løsninger fra alle sider.

Bæredygtighedskriterier

Forhandlingerne om bæredygtighedskriterierne er fremskyndet i en særlig ad hoc arbejdsgruppe, som er nedsat af Coreper. Baggrunden for denne særlige procedure er, at bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer skal fremgå af såvel VE-direktivet som af brændstofkvalitetsdirektivet. Arbejdet med brændstofkvalitetsdirektivet, der forhandles af Miljørådet, er langt fremme.

En række medlemslande synes umiddelbart at gå ind for, at mindstekravet til biobrændstoffers drivhusgasfortrængning hæves over tid. Flere medlemslande synes foreløbigt at støtte, at der skal opstilles kriterier for andre miljømæssige og sociale virkninger i tredjelande.

Byrdefordeling

Med hensyn til byrdefordelingen har der generelt været tale om en positiv modtagelse af direktivforslaget. De fleste lande har tilkendegivet, at der for deres vedkommende er tale om meget store byrder. Formandskabet har udsendt drøftelsen af byrdefordelingen til der er opnået enighed om de øvrige bestemmelser i VE-direktivforslaget, idet fordelingen skal ses i sammenhæng med den samlede balance i hele klima-energi-pakken og det samlede VE-direktivforslag.

Handelssystemet

VE-handelssystemet er et af de vigtigste spørgsmål. En gruppe lande ønsker større fleksibilitet og frygter, at der ikke kommer handel med oprindelsesbeviser i tilstrækkeligt omfang. Landene der ønsker mere fleksibilitet og handel satser i vid udstrækning på at købe sig til deres VE-målopfyldelse i andre EU-lande. Heroverfor står en gruppe lande, som ønsker at opfylde deres VE-mål ved hjælp af nationale initiativer. Disse lande er bekymrede for, om bestemmelsen med forhåndsgodkendelse er juridisk holdbar i henhold til EU's konkurrenceregler med hensyn til at sikre, at et medlemsland kan begrænse handel med oprindelsesbeviser.

Nationale handlingsplaner

Der er generel opbakning til udarbejdelse af nationale handlingsplaner for hvordan de enkelte lande påtænker at nå det endelige VE-mål. En stor gruppe af lande er dog afvisende over for behovet for at have vejledende delmål.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. februar 2008.

b. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasudledninger for at opfylde Fællesskabets forpligtelser til reduktion af drivhusgasudledninger op til 2020 (Afgørelse om byrdefordeling uden for ETS)

KOM(2008) 17 endelig.

Resumé

Forslaget er en del af den pakke af forslag, som skal gennemføre DER's klima- og energipolitiske målsætninger, herunder beslutningen om i 2020 at reducere med 20 pct. og op til 30 pct. i tilfælde af, at der indgås en international klimaaf tale, der medfører yderligere reduktionsforpligtelser for EU. Forslaget pålægger medlemsstaterne at bidrage til EU's målsætning og reducere udledningerne i de sektorer, der ligger uden for kvotehandelssystemet, herunder inden for transport, landbrug, affald samt den ikke kvotebelagte del af energisektoren og industrien. Med afsæt i en BNP-baseret fordelingsnøgle tildeles Danmark en af de relativt største byrder med et krav om reduktioner på 20 pct. i forhold til 2005 niveauet og et krav på 26 - 30 pct., hvis EU i forbindelse med indgåelse af en eventuel international post-2012 klimaaf tale skal reducere med 30 pct. Forslaget indeholder herudover regler om køb af kreditter fra klimaprojekter i ulande og Østeuropa, herunder indførelsen af et kreditloft. For at fastholde en høj grad af kontrol med medlemsstaternes opfyldelse af deres andel af EU's reduktionsforpligtelse i 2020 foreslås, at medlemsstaterne skal gennemføre reduktionerne lineært med begrænsede muligheder for fleksibilitet.

1. Baggrund

Forslaget fremsættes i sammenhæng med DER's beslutning i marts 2007 om at gennemføre reduktioner i drivhusgasudledningerne i 2020 på minimum 20 pct. i forhold til 1990, samt EU's beslutning om at reducere med 30 pct. i forhold til 1990, som led i en global aftale, hvor andre i-lande påtager sig en tilsvarende forpligtelse i 2020.

2. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175 (1), og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget opfylder nærhedsprincippet med henvisning til at målene ikke kan opfyldes af medlemsstaterne uden regulering på Fællesskabsniveau, og at forslaget ikke går videre end hvad der er nødvendigt for at opfylde målene. Regeringen vurderer, at forslaget overholder nærhedsprincippet i TEF artikel 5.

4. Formål og indhold

Kommissionen sendte den 25. januar 2008 ovennævnte forslag til Rådet og EU Parlamentet. Forslaget foreligger i en dansk sprogversion. Formandskabet har sat sagen på dagsordenen til politisk drøftelse for energi- og miljørådsmøderne den 5. og 6. juni 2008. Substansbehandlingen af forslaget finder sted i miljørådsregi. Formålet med afgørelsen er at fastlægge medlemsstaternes forpligtelser til at reducere drivhusgasudledningerne fra kilder, som ikke er dækket af kvotedirektivet (non-ets).

Kommissionen vurderer, at en omkostningseffektiv opfyldelse af disse reduktionsmål forudsætter, at medlemsstaterne som supplement til reduktionerne opnået gennem kvotehandelssystemet implementerer tiltag, som reducerer drivhusgasudledningerne i sektorerne uden for kvotedirektivets anvendelsesområde, dvs. transport, landbrug, affald samt den ikke-kvotebelagte del af energisektoren og industrien. Medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i 2020 vil blive målt i forhold til niveauet for deres udledninger i 2005.

Fordelingen af reduktionsforpligtelsen uden for kvotesystemet skal følge princippet om solidaritet og behovet for at sikre en bæredygtig økonomisk vækst i hele Fællesskabet. Medlemsstaterne, som har et relativt lavt BNP per indbygger og dermed en høj forventning om vækst, skal have mulighed for at øge deres udledninger i sammenligning med niveauet i 2005. Medlemsstater med et relativt højt BNP per indbygger skal derimod reducere deres udledninger i sammenligning med udledningsniveauet i 2005.

Forslaget opstiller som betingelse, at hver enkelt medlemsstats udledning af drivhusgasser uden for kvotedirektivets anvendelsesområde i 2013 ikke må overstige den gennemsnitlige årlige udledning i de ikke-kvotebelagte sektorer i medlemsstaten i perioden 2008-2010. I Danmarks tilfælde er der tale om 38,2 mio. tons i forhold til den nyeste fremskrivning.

Medlemsstaterne forpligtes desuden til at gennemføre reduktionerne lineært frem mod 2020. Der gives dog mulighed for at underopfylde det årlige reduktionsmål med op til to procentpoint af det årlige mål. Den enkelte medlemsstat er forpligtet til at opfylde den resterende del af reduktionsmålet i det efterfølgende år. Såfremt en medlemsstat til gengæld overopfylder sin årlige reduktionsforpligtelse, åbnes der mulighed for at lade den ekstra indsats tælle med som en del af opfyldelsen af det følgende års reduktionsforpligtelse.

I forslaget tillades medlemslandene at opfylde en del af deres reduktionsforpligtelser gennem køb af reduktionskreditter i tredjelande. Den maksimale andel af kredittøb afhænger af EU's samlede forpligtelse. Ved en 20 pct. forpligtelse vil kreditter opnået fra investeringer i JI- og CDM-projekter i begrænset omfang kunne anvendes af medlemsstaterne til at opfylde deres reduktionsforpligtelse i sektorerne uden for kvotesystemet. Kommissionen foreslår et årligt loft for anvendelse af kreditter på tre procent af de samlede drivhusgasemissioner i de ikke-kvotebelagte sektorer i 2005. Medlemsstater, som bruger færre kreditter end deres loft kan overføre (sælge) den uudnyttede del af loftet til andre medlemsstater.

Medlemsstaterne vil kunne bruge kreditter i det omfang, de er genereret før 2013 eller kan henføres til projekter, som er registreret før 2013. Derudover skaber forslagene et incitament til, at kreditter fra projekter i de mindst udviklede lande anvendes, ved også at gælde projekter, der påbegyndes efter 2012 i disse lande. Såfremt indgåelsen af en international klimaaftale forsinkes udover 2013 kan medlemsstaterne ligeledes anvende kreditter fra projekter i de tredjelande med hvem Kommissionen indgår aftaler. Det vil ikke være muligt at købe kreditter i de industrialiserede lande (såkaldt Joint Implementation) før der er indgået en international klimaaftale og landene har fået tildelt landekvoter.

Forslaget fastlægger desuden årlige rapporteringsforpligtelser. Forslaget pålægger endeligt de nationale kvoteregistre at registrere medlemsstatens handel med kreditter. Kommissionen skal overvåge og evaluere indsatsen løbende, herunder tilse, at medlemsstaternes registrering af kreditter sker i overensstemmelse med de fastlagte krav.

EU-byrdefordeling ved 20 pct. reduktion

For at sikre en rimelig fordeling af medlemsstaternes bidrag foreslås det, at ingen medlemsstat kan forpligtes til at reducere med mere end 20 procent under 2005-niveau, og at ingen medlemsstat skal have tilladelse til at øge udledningerne med mere end 20 procent over 2005-niveau i 2020. Således lægger forslaget også en vis begrænsning på vækstraten i udledningerne i de relativt fattige lande.

Forslaget omfatter drivhusgasudledninger, som dækker over samtlige typer af drivhusgasser: Kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), lattergas (N₂O), hydrofluorcarboner (HFC), perfluorcarboner (PFC) og svovlhexafluorid (SF₆). Optag af CO₂ i jord og skov (sinks) er ikke omfattet af beslutningen medmindre der indgås en post-2012 klimaaftale. Ved en samlet EU reduktionsforpligtigelse på 20 pct. i forhold til 1990, pålægges de ikke kvotebelagte sektorer en samlet reduktionsbyrde på 10 pct. i 2020 i forhold til emissionerne i 2005.

I det tilfælde, at en international klimaaftale ikke indgås skal medlemsstaterne reducere udledningerne uden for kvoteditivets anvendelsesområde efter procentsatser, som er fastlagt i annekset til afgørelsen. Den følgende tabel viser fordelingerne:

Oversigt over krav til medlemsstaternes reduktioner i 2020 i sammenligning med 2005

Belgien	- 15 pct.
Bulgarien	20 pct.
Tjekkiet	9 pct.
Danmark	- 20 pct.
Tyskland	- 14 pct.
Estland	11 pct.
Irland	- 20 pct.
Grækenland	- 4 pct.
Spanien	- 10 pct.
Frankrig	- 14 pct.
Italien	- 13 pct.
Cybern	- 5 pct.
Letland	17 pct.
Lithauen	15 pct.
Luxemborg	- 20 pct.
Ungarn	10 pct.
Malta	5 pct.
Nederlandene	- 16 pct.
Østrig	- 16 pct.
Polen	14 pct.
Portugal	1 pct.
Rumænien	19 pct.
Slovenien	4 pct.
Slovakiet	13 pct.
Finland	- 16 pct.
Sverige	- 17 pct.

Storbritannien	- 16 pct.
-----------------------	-----------

Konsekvenser for Danmark

En 20 pct. reduktion betyder, at der kun må udledes 29,9 mio. tons CO₂-ækvivalenter i de ikke kvoteomfattede sektorer i Danmark i 2020. Baseret på Energistyrelsens nyeste fremskrivning på basis af et Business as Usual (BaU) scenarie vurderes de ikke-kvoteomfattede emissioner til at være 37,1 mio. tons i 2020. Den forventede manko for Danmark ved en 20 pct. reduktionsforpligtelse vil derfor være på 7,2 mio. tons i 2020.

For Danmarks betyder det foreslåede årlige loft på tre pct., at der kan købes kreditter svarende til ca. 1,1 mio. tons årligt, hvis EU's reduktionsforpligtelse er 20 procent i 2020.

EU-byrdefordeling ved 30 pct. reduktion

Ved indgåelsen af en international klimaaftale, der fører til fastlæggelse af bindende reduktionsforpligtelser for EU, som er større end de 20 procent, vil Kommissionen stille forslag om en tilpasning af medlemsstaternes reduktionsforpligtelser.

De ikke-kvoteomfattede sektorer i EU skal samlet set bære den samme relative andel af en øget reduktionsbyrde, som ved fordelingen af reduktionsbyrden på 20 procent.

Hver medlemsstat skal inden for de ikke-kvoteomfattede sektorer bidrage i forhold til deres nationale andel af de samlede tilladte drivhusgasudledninger fra de ikke-kvoteomfattede sektorer EU.

Ved en 30 pct. reduktion forslår Kommissionen, at medlemsstaterne får øget mulighed for at bruge kreditter. Udover muligheden for at bruge kreditter svarende til tre pct. af emissionerne i de ikke-kvotebelagte sektorer i 2005 åbnes for at medlemslandene kan opfylde 50 pct. af den ekstra reduktionsforpligtelse via kreditter. Herudover er der fortsat mulighed for at købe kreditlofter internt mellem EU-landene. De projekttyper, der bliver tilladt skal leve op til kravene i det nye aftaleregime.

Kommissionen vil i øvrigt tilpasse reglerne for medlemsstaternes brug af kreditter i overensstemmelse med indholdet af den internationale aftale. Kommissionens forslag om tilpasninger af reduktionsforpligtelserne og brugen af kreditter vil blive behandlet af den eksisterende klimakomite.

Foreløbige beregninger indikerer, at Danmark ved en EU-målsætning på 30 pct. vil få en reduktionsforpligtelse på 26-30 pct. Tabel 2 og figur 1 viser en foreløbig beregning af Danmarks reduktionssti ved en 20 pct. og en 30 pct. reduktionsforpligtelse.

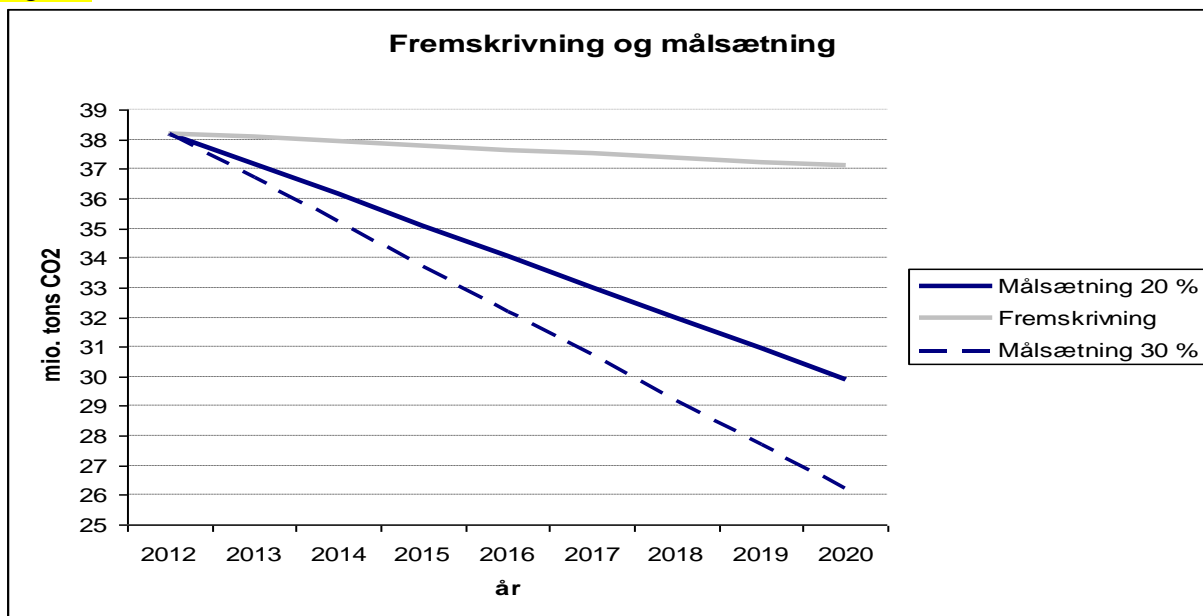
Tabel 2: Energistyrelsens **foreløbige** beregninger over årlig reduktion, kreditloft og reduktionsmanko efter kreditloft

Mio. Ton	EU påtager sig samlet 20 pct. reduktion			EU påtager sig samlet 30 pct. reduktion		
	Dansk reduktion	Dansk kreditloft	Manko eksklusiv kreditloft	Dansk reduktion	Dansk kreditloft ¹	Manko eksklusiv kreditloft
2013	0,9	1,1	-0,2	1,3	2,1	-0,8
2014	1,8	1,1	0,7	2,7	2,1	0,6

2015	2,7	1,1	1,6	4,0	2,1	1,9
2016	3,6	1,1	2,5	5,3	2,1	3,3
2017	4,5	1,1	3,4	6,7	2,1	4,6
2018	5,4	1,1	4,3	8,0	2,1	5,9
2019	6,3	1,1	5,2	9,4	2,1	7,3
2020	7,2	1,1	6,1	10,7	2,1	8,6

1) Det antages, at den ekstra adgang til kreditter beregnes som andel af den samlede mængde ekstra reduktioner over perioden 2013-2020. Tallene er baseret på et business as usual fremskrivningsscenariet, der estimerer et emissionsniveau på omkring 37,1 mio. ton CO₂ i 2020. Disse tal er forbundet med en vis usikkerhed. Ved en 30 pct. reduktion er der i tabellen angivet den maksimale reduktionsforpligtelse på 30 pct. for Danmark. Forpligtelsen kan dog blive mellem 26 og 30 pct.,

Figur 1



Note: Danmarks emissionsfremskrivning (BaU), samt emissionsmål ved en 20 pct. og en 30 pct. målsætning. Den stiplede linje markerer det mest restriktive scenario på 30 pct. reduktion.

Såfremt anvendelsesområdet for kvotedirektivet udvides til at omfatte sektorer, som i dag ikke er kvoteomfattede, vil der automatisk ske en tilsvarende tilpasning af det maksimalt tilladte udledningsniveau i 2013-2020 uden for kvoteområdet. Kommissionen offentliggør de nye tal.

Kommissionen skal bistås af en klimakomité, som tidligere er nedsat i henhold til en tidligere afgørelse (280/2004/EF). Komiteen skal bistå Kommissionen, når denne træffer beslutninger, som er nødvendige for at gennemføre afgørelsen. Det drejer sig f.eks. om de nødvendige tilpasninger af reglerne efter indgåelsen af en ny international klimaaftale.

Beslutningsprocessen i komiteen skal følge den såkaldte forskriftsprocedure med kontrol. Denne procedure indebærer, at Kommissionen skal have støtte fra et kvalificeret flertal af medlemsstaterne for at kunne vedtage et forslag, og at Europa-Parlamentet kan blokere forslaget.

Kommissionen skal evaluere implementeringen af afgørelsen og aflevere en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet senest den 31. oktober 2016.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke givet sin udtalelse. Europa-Parlamentet vil ikke have kommentarer til de nationale målsætninger for medlemsstater, som anses for at være en diskussion for medlemsstater. Parlamentet forventes at ville plenar-behandle forslaget i oktober 2008 som led i behandlingen af den samlede klima- og energipakke.

Europa-Parlamentet har i sin foreløbige behandling af forslaget bl.a. uofficielt ytret at forslaget bør forholde sig til EU's reduktionsforpligtelse på 30 pct. i lyset af en international aftale. Desuden har Parlamentet givet udtryk for, at man ønsker en begrænset adgang til kreditter og efterlyst sanktionsmuligheder i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelserne i beslutningen. Endelig ønsker Parlamentet, at emissioner fra skibsfart også omfattes.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget har ikke umiddelbare lovgivningsmæssige konsekvenser, idet der er tale om et forslag, som overlader det til medlemsstaterne at gennemføre de tiltag, der er nødvendige for at opfylde de nationale reduktionsforpligtelser. Gennemførelsen af forpligtelsen forventes dog at medføre lovgivningsmæssige konsekvenser. Regeringen vil indledningsvis analysere reduktionsmulighederne i de ikke-belagte sektorer.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget kan få betydelige konsekvenser for statens budget. En nærmere vurdering heraf vil dog være afhængig af hvilke nationale initiativer man fra dansk side beslutter at sætte i værk for at opfylde reduktionsforpligtelserne 2013-2020, samt i hvilket omfang staten vælger at købe kreditter. Regeringen iværksætter de nødvendige analyser af potentielle tiltag.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Forslaget kan få administrative konsekvenser for erhvervslivet. En nærmere vurdering vil dog være afhængig af hvilke nationale initiativer, regeringen beslutter at sætte i værk for at opfylde reduktionsforpligtelserne 2013-2020.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

De samfundsøkonomiske konsekvenser af EU-pakken for Danmark er meget følsomme over for ændringer i rammebetingelser, herunder energipriser og teknologiudvikling. En omkostningsvurdering af konsekvenserne 12 år frem i tiden vil således være forbundet med betydelig usikkerhed.

EU-pakkens samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark er beregnet ud fra mankoen fra Energistyrelsens basisfremskrivning for energisektoren, der indeholder allerede besluttede virkemidler i forhold til opfyldelse af EU-pakkens nationale byrder for 2020. Med basisfremskrivningens grundforudsætninger for energipriser, kvotepriser og teknologipriser har Energistyrelsen opstillet et målopfyldende scenario bestående af energibesparelser, udbygning med VE, reduktion af ikke kvote-omfattede emissioner og omkostninger vedr. kvoteomfattede emissioner. Scenariet har på flere punkter karakter af regneeksempel,

herunder især vedrørende VE-udbygningens fordeling på teknologier og omkostningerne ved nationale virkemidler uden for ETS.

De samlede samfundsøkonomiske ekstraomkostninger for Danmark i 2020, udover omkostningerne til allerede besluttede virkemidler, er med udgangspunkt i dette foreløbige beregningseksempel opgjort til 5-7 mia. kr. Disse tal afventer imidlertid en opdatering. Intervallet udtrykker årlige omkostninger i 2020, når målene er fuldt realiseret. I 2013-20 vil der være årlige omkostninger, der stiger gradvist til dette niveau. Det er forudsat, at den af Kommissionen foreslåede adgang til køb af kreditter i de ikke-kvotefattede sektorer udnyttes fuldt ud. I modsat fald vil omkostningerne for Danmark være væsentligt større.

Såfremt EU's samlede CO₂-reduktionsmål øges fra 20 op mod 30 pct. som konsekvens af en global aftale forventes omkostningerne for Danmark at stige betydeligt. Der foreligger dog endnu ikke beregninger for omkostningerne ved en 30 pct. reduktion.

Udover de opgjorte omkostninger vil der være (allerede besluttede) omkostninger forbundet med at nå og fastholde basisfremskrivningens niveau for VE på op til tre mia. kroner årligt.

Derudover vil EU-pakken som helhed påføre EU ikke ubetydelige omkostninger, bl.a. i form af en stigende elpris som følge af CO₂-kvotesystemet.

De anførte omkostninger skal samlet set holdes op mod de afledte fordele i form af reduceret klimapåvirkning, samt at pakken vil medvirke til at fremme teknologiudviklingen.

Beskyttelsesniveau

Forslaget skønnes at forbedre beskyttelsesniveauet, idet forslaget lægger op til at reducere drivhusgasudledningen fra de ikke-kvotebelagte sektorer i EU27 med 10 pct. i 2020 ift. udledningen i 2005.

8. Høring

Den samlede klima- og energipakke er sendt i høring med frist den 8. februar 2008.

De modtagne høringssvar kan resumeres som følger:

Fagligt Fælles Forbund 3F mener ikke, at EU-Kommissionens klimaudspil er ambitiøst nok. Der bør reduceres med minimum 30 pct., således at det ligger inden for de 25-40 pct. IPCC taler om i deres seneste rapport. 3F peger på, at der skal ske reduktioner særligt inden for transport- og landbrugsområdet, bl.a. gennem investeringer i bedre offentlig transport og indførelse af vejafgifter. Ligeledes bør EU igangsætte initiativer, der kan gøre transport el-dreven.

CO-Industri støtter Kommissionens udspil til et dansk reduktionsmål og vurderer, at der er plads til yderligere reduktion, hvis det kommende COP15-møde i København medfører en international aftale, der udløser det skærpede EU-mål på 30 pct. i 2020.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) mener ikke, at forslaget udviser det lederskab, der er behov for i lyset af de seneste års forskningsresultater, som viser, at der er behov for en langt mere radikal reduktion af drivhusgasudledningerne. DN mener derfor, at EU som minimum skal forpligte sig til en reduktion på 30 pct., således at EU's målsætning om at

temperaturen ikke må stige over to grader på globalt plan afspejles i EU's reduktionsforpligtelse.

Dansk Erhverv støtter overordnet Kommissionens pakke, men er stærkt kritisk overfor den store danske byrde på 20 pct. reduktioner uden for kvoteordningen. Der er langt flere lavthængende frugter at plukke på energibesparelser i andre europæiske lande bl.a. på grund af de høje adfærdsregulerende energiafgifter. Byrdefordelingen kan have betydelige konsekvenser for danske virksomheders konkurrenceevne – især transportsektoren. Dansk Erhverv opfordrer på det kraftigste regeringen til at arbejde for en mere omkostningseffektiv byrdefordeling.

Dansk Fjernvarme er generelt positiv over for indholdet i klima- og energipakken. Dansk Fjernvarme vil bidrage positivt til opfyldelse af de fastsatte mål.

Dansk Industri (DI) opfordrer regeringen til ikke at acceptere reduktionsmålsætningen på 20 pct. DI henviser til, at der er lande, som har et langt større energieffektiviseringspotentiale både i husholdninger og virksomheder, og at Danmark har fået en væsentlig større andel af EU's forpligtelse end de lande, som vi normalt sammenligner os med, som f.eks. Tyskland og England. DI vurderer, at det kan blive meget vanskeligt at realisere den danske andel, og at det som minimum vil kræve, at Danmark får langt større adgang til køb af JI og CDM-kreditter.

Dansk Metal støtter Kommissionens udspil til et dansk reduktionsmål og vurderer, at der er plads til yderligere reduktion, hvis det kommende COP15-møde i København medfører en international aftale, der udløser det skærpede EU-mål på 30 pct. i 2020.

Dansk Transport og Logistik (DTL) udtrykker bekymring for den store danske byrde på de ikke-kvotebelagte sektorer og understreger, at ingen reduktion bør opnås gennem nedskæringer i den økonomiske aktivitet i Danmark. DTL kan ikke acceptere, at reduktionerne medfører en forvridning af konkurrencen fra andre EU-lande. DTK peger på, at forslaget pålægger lande, der typisk er konkurrenter med danske transportoperatører som f.eks. Holland og Tyskland, lavere reduktionsmål, og at forslaget ikke indeholder detaljer om hvorledes reduktionerne fordeles på sektorer.

Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) støtter, at de ikke-kvotebelagte sektorer bidrager til at reducere CO₂-udledningen. DANVA vurderer, at vandsektoren har gode muligheder for at bidrage til at nå målet med 20 pct. inden 2020.

Danske Regioner hilser Kommissionens udspil velkommen og finder at udspillet rummer mange gode elementer. Danske regioner vurderer, at der er tale om en stor udfordring for alle dele af transportsektoren og foreslår at der udarbejdes en samlet, helhedsorienteret mobilitetsplan efter hollandsk forbillede, der både kan afhjælpe trængselsproblemerne samt bidrage til at nedbringe transportsektorens samlede CO₂-udledninger.

Det Økologiske Råd mener, at en 20 pct. reduktion i 2020 slet ikke er nok og foreslår et bindende reduktionsmål på 30 pct. reduktion i 2020. Dette mål skal gennemføres inden for EU's grænser. Oveni bør der lægges et yderligere krav på f.eks. 10 pct. reduktion, som kan gennemføres ved anvendelse af CDM og dermed bidrage til den helt nødvendige teknologi-overførsel til u-lande. Det Økologiske Råd mener, at det er nødvendigt, at en rig region som

EU går forrest med en egentlig omstilling til et low-carbon samfund og ikke blot køber sig til en udsættelse af omstillingen gennem mere eller mindre tvivlsomme CDM projekter. Det Økologiske Råd mener desuden, at valget af 2005 som basisår belønner lande, som i 2005 slet ikke er på vej til at opfylde deres reduktionsmål i 2008-2012. Det Økologiske Råd foreslår derfor at manglende målopfyldelse i 2005 i forhold til en lineær fremskrivning mellem udledningen i 1990 og krav i 2008-2012 tillægges det reduktionskrav, som udmeldes i forhold til 2005.

Energiindustrien (EI) opfordrer regeringen til at sikre en langt større adgang til køb af JI- og CDM-kreditter. EU-Kommissionen vil efter EI's vurdering ødelægge JI- og CDM-mekanismerne og dermed være en barriere for overførslen af klimavenlig teknologi til de lande, som i fremtiden forventes at stå for de største stigninger i udslippet af klimagasser.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) støtter den for Danmark særligt ambitiøse målsætning på reduktion af CO₂ udledning. For danske rådgivere er det væsentligt at kunne opbygge referencer i et krævende hjemmemarked for at kunne eksportere viden og serviceydelser til udlandet.

Foreningen for Slutbrugere af Energi (FSE) ønsker et højere ambitionsniveau på transportområdet og foreslår, at der laves et særligt direktiv om besparelser på transportområdet.

Greenpeace finder det problematisk, at Danmark forholder sig kritisk til forslaget i lyset af at Danmark har værtskabet for COP15 og fremstiller sig selv som foregangsland. Greenpeace støtter en byrdefordeling baseret på BNP og mener, at EU fra start bør byrdefordele 30 pct. i 2020, som er det minimale EU bør forpligte sig til, hvis EU skal respektere dets egen målsætning om at holde den globale opvarmning under to grader. Greenpeace mener, at hele EU's 30 pct. mål i 2020 skal opfyldes uden brug af CDM/JI-kreditter, og at disse kun skal anvendes til at opfylde mål derudover. Greenpeace vurderer, at valget af 2005 som basisår favoriserer medlemsstater som f.eks. Spanien, Italien, Østrig og Danmark, som i 2005 ikke havde gjort fremskridt i forhold til at nå deres andel af EU's Kyoto-forpligtelse i 2008-2012, og at der bør korrigeres herfor i byrdefordelingen. Greenpeace mener endelig, at forslaget om en obligatorisk reduktionssti skal fastholdes uden ret til at underopfylde med to pct. og at der bør være mulighed for at straffe de medlemsstater, som ikke opfylder deres forpligtelser.

Handel Transport Service (HTS) har koordineret høringssvaret med **International Transport Danmark (ITD)** og **Dansk Kollektiv Transport (DKT)**. HTS støtter det overordnede mål om at reducere udledningen af CO₂ i EU, men mener, at de fleste løsninger på transportens CO₂-emissioner skal løftes på EU-niveau af hensyn til ikke at forringe transportbranchens konkurrenceevne. HTS udtrykker bekymring over, at Danmark har fået et meget højere reduktionskrav end f.eks. Tyskland, Sverige og Holland. HTS peger på behovet for fælles EU-regler, der tillader brugen af modulvogntog i hele EU, eftersom disse kan reducere emissionerne fra vejtransporten. HTS peger også på reduktionspotentialet i at liberalisere markedet for vejgodstransport yderligere. Samtidig skal der investeres massivt i en styrkelse af den kollektive transport, der skal være et reelt alternativ til privatbilismen.

Landbrugsraadet støtter en øget fælles klima- og energipolitik i EU, men understreger samtidig, at de ambitiøse mål opfyldes på en måde, så det ikke skaber konkurrenceforvriddning for fødevareerhvervet. Landbrugsraadet ønsker en nærmere redegørelse for, hvilke

styringsinstrumenter den danske regering kunne tænkes at anvende overfor sektorer, der ikke er kvotebelagt.

Landsorganisationen i Danmark (LO) bakker op om forslaget og mener, at Danmark bør arbejde for allerede nu at få EU til at opstille mere ambitiøse mål end de 20 pct. En aktiv klimapolitik vil kræve store investeringer i forskning og udvikling ikke mindst inden for transportsektoren. Danmark skal arbejde aktivt for at fremme el-drevne transportmidler. LO støtter desuden, at teknologioverførsel gennem Clean Development Mechanisms og Joint Investments får høj prioritet.

Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) er enig i, at det er nødvendigt med reduktioner uden for de kvotebelagte sektorer, men mener at det må være op til nationalstaterne at fastlægge "byrdefordelingen" mellem kvoteomfattede og ikke-kvoteomfattede virksomheder/sektorer ud fra, hvad der er mest omkostningseffektivt for det pågældende land.

Organisationen for Vedvarende Energi (OVE) tilslutter sig de opstillede målsætninger, herunder den danske del af byrdefordelingen, men mener at EU allerede nu bør forpligte sig til en 30 pct. målsætning og byrdefordeling. Samtidig bør Danmark opstille egne, mere vidtgående målsætninger, idet potentialet er til stede.

Verdensnaturfonden (WWF) opfordrer Danmark til at fastholde, at EU skal reducere sine udledninger med 30 pct. i 2020, samt at arbejde for at ny viden om klimaproblemet kan føre til at EU's målsætning for 2020 bør strammes yderligere. WWF mener endvidere, at Danmark bør arbejde for at grænser og vilkår for brug af fleksible mekanismer først fastlægges, når der er indgået en global klimaafnede, som gælder for perioden efter 2012. WWF mener at det er rimeligt at medlemsstater bidrager i forhold til deres økonomiske formåen. WWF peger på, at ændringen af basisår fra 1990 til 2005 er unødvendig, men har som biefekt, at lande, der ikke i særlig stort omfang har reduceret deres udslip i de ikke-kvotebelagte sektorer frem til 2005, stilles bedre, end de ville være, hvis 1990 fortsat var anvendt som basisår. WWF foreslår desuden, at muligheden for at underopfylde det årlige reduktionsmål fjernes.

Grønlands hjemmestyre bemærker at Grønland på grund af klima, geografiske forhold, forsyningsnet og erhvervsstruktur har stor afhængighed af olie, og at det kan tale for mindre reduktionskrav til grønland. Grønland forventer, at olieafhængigheden i el-sektoren efterhånden kan nedbringes, og at produktion af el og varme med CO2 neutrale energikilder på sigt vil overstige Danmarks målsætning på 30%. På kort vil erhvervsudviklingen medføre øget CO2 udslip og det er derfor ikke realistisk med et 20% reduktionsmål i 2020 for Grønland isoleret. Grønland ønsker aftale med Danmark om særlige hensyn til Grønland.

Specialudvalgsdrøftelse

Notatet blev, som en del af den samlede klima- og energipakke, drøftet på et fælles EU-specialudvalgsmøde for energi og miljø den 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Dansk Erhverv var overordnet enig med regeringens foreløbige holdning. Heroverfor stod bl.a. Greenpeace, Verdensnaturfonden, Organisationen for Vedvarende Energi og NOAH, som anførte at regeringens foreløbige holdning var alt for negativ.

Med hensyn til byrdefordelingen, mente bl.a. Organisationen for Vedvarende Energi og Det Økologiske Råd ikke, at der er belæg for den danske kritik af byrdefordelingen. NOAH fandt det uheldigt at nogle medlemslande får lov til at have stigende udledning. Det Økologiske Råd fremførte, at man burde indarbejde løsninger, der belønner dem der er på den rette reduktionssti. Dansk Erhverv mente at mål og byrde burde afpasses i forhold til hidtidig indsats. HTS fremførte at skævdelingen i byrderne var uheldig på transportområdet fordi transportsektoren fungerer på et fælles marked.

Med hensyn til modstanden mod at bruge elementer i EUs klima- og energipakke til økonomisk omfordeling mellem medlemslandene, fremførte Verdensnaturfonden at referencerne til strukturfonde burde fjernes fra dansk holdning.

I forhold til reduktionsstien var Verdensnaturfonden og Organisationen for Vedvarende Energi af den klare opfattelse at Danmark ubetinget bør støtte en lineær reduktionssti.

Endelig kritiserede NOAH regeringen for at være fortalere for øgede muligheder for brug af JI/CDM kreditter.

Forslaget blev endvidere drøftet i Specialudvalget den 15. maj 2008.

NOAH mente at der mangler forpligtigelse og mulighed for sanktioner i Kommissionens forslag.

Ligeledes mener NOAH af køb af kvoter indenfor ETS systemet af non-ETS sektorer bør undgås. Det Økologiske Råd (DØR) og Greenpeace støtter op om denne holdning. Greenpeace begrundede holdningen med, at det er vigtigt at sikre et stabilt kvotemarked med en tilstrækkelig høj kvotepris.

NOAH mener at byrdefordelingen i EU generelt er sat for lavt, mens DI mente at byrdefordelingen mellem EU lande ikke skal bygge på de enkelte landes BNP. I stedet skal man reducere der hvor der er størst potentiale. DØR fremhævede at reduktionsforpligtelser primært skulle foregå nationalt. Dette synspunkt var støttet af OVE, som samtidig spurgte om der var mulighed for bilateralt samarbejde mellem EU lande. DI mente at kreditloftet for JI/CDM burde løftes, set ift. Kommissionens forslag,

DØR mente ikke at 2005 er det rette basisår for byrdefordelingen idet flere medlemslande, herunder Danmark og Spanien vil blive belønnet for dette.

Greenpeace er i øvrigt modstander af samtlige af regeringens forslag til større fleksibilitet ift. Kommissionens forslag.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Forslaget er en integreret del af den samlede klima- og energipakke, som skal gøre det muligt for medlemsstaterne omkostningseffektivt at opfylde EU's ambitiøse klima- og energipolitiske målsætninger. Regeringen ser derfor også forslaget som en del af en kommende samlet pakkedeling og byrdefordeling.

Pakken sender et vigtigt signal til det internationale samfund om, at EU er parat til at gå foran globalt og kan sætte handling bag ordene.

Det er den danske regerings holdning generelt, at Kommissionens pakke bør forhandles samlet, og regeringen lægger vægt på, at der træffes beslutning i Rådet om klima- og energipakken i 2008, jf. enigheden på DER herom.

Overordnet anses det for rimeligt at nogle medlemsstater bærer en større del af byrderne end andre. Regeringen er klar til at påtage sig sin retfærdige og realistiske andel.

I de forestående forhandlinger vil der fra dansk side blive fokuseret på at skabe øge fleksibilitet i gennemførelsen af klima- og energipakken. Danmark lægger således vægt på, at der skabes fleksibilitet til at overføre kreditrettigheder mellem kalenderår for at undgå spild af kreditmuligheder i starten af perioden og for at øge kreditmulighederne imod slutningen af perioden.

Kreditter kan blive et væsentligt virkemiddel til at opfylde især meget høje reduktionsforpligtelser inden for en omkostningseffektiv ramme.

Fra dansk side er man enig i, at forslaget skal ses i sammenhæng med de internationale forhandlinger, og at det er vigtigt, at der sendes et signal om, at EU er parat til at åbne for en større adgang til kreditter, hvis ulandene vælger at indgå i en forpligtende international aftale.

Danmark kan støtte at lande med høje reduktionsmål og store omkostninger ved reduktioner uden for ETS får adgang til øget fleksibilitet f.eks. ved større relativ adgang til kreditter.

Danmark finder herudover, at der er andre muligheder for at give medlemsstaterne en større fleksibilitet, og som samtidig kan sikre en omkostningseffektiv balance mellem reduktioner inden for og uden for kvotesystemet. En mulighed er at give medlemsstaterne mulighed for at opkøbe en vis mængde kvoter inden for ETS-systemet til opfyldelse af landenes forpligtelser uden for ETS-systemet. Alternativt ser Danmark det som en mulighed at muliggøre en stigende profil i den årlige kreditadgang over perioden.

Forslag om lineær reduktionssti

Indfasningsprofilen for opfyldelsen af det nationale reduktionsmål har væsentlig betydning for medlemsstaternes mulighed for at minimere omkostningerne. Kommissionens forslag om en bindende lineær reduktionssti skal formentlig ses i sammenhæng med ønsket om at bevare en høj grad af kontrol med den nationale implementering og derved bevare muligheden for at gribe ind i tide. Denne del af forslaget supplerer således de årlige indrapporteringer ved medlemsstaterne samt indsatsvurderingerne foretaget af Kommissionen som fastlagt i artikel 5. Tilsammen skal disse elementer styrke EU's troværdighed i de internationale forhandlinger. Risikoen er, at den enkelte medlemsstat tvinges til at gennemføre unødvendigt dyre tiltag, hvor effekten til gengæld er sikker på kort sigt.

Kommissionens forslag om en mulighed for at medlemsstaterne kan underopfylde det årlige reduktionsmål med op til to procentpoint, indfører en vis fleksibilitet og synes at imødekomme hensynet til omkostningseffektivitet. Konsekvenserne af Kommissionens forslag om en lineær reduktionssti, samt mulighederne for at underopfylde med to

procentpoint årligt, bør dog undersøges nærmere med henblik på at fastslå, om der er den rigtige balance mellem hensynet til kontrol og hensynet til fleksibilitet især for lande med høj byrde.

Komité-procedure

Regeringen kan støtte forslaget om en forskriftsprocedure med kontrol med henvisning til aftalen med Europa-Parlamentet i 2006 om anvendelsen af den nye procedure, når der er tale om generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i retsakten.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været genstand for en indledende drøftelse på energirådsmødet den 28. februar og på miljørådsmødet den 3. marts. Flere lande har givet udtryk for at byrdefordelingen for deres vedkommende er for hård, men en reel drøftelse af byrdefordelingen har endnu ikke fundet sted.

Forslaget har siden februar 2008 været drøftet flere gange i arbejdsgruppen for miljø. Diskussionerne har været præget af ønsker om større fleksibilitet samt ændring af basisår (2005).

Det er forventningen, at de østeuropæiske lande vil forholde sig kritiske i forhold til differentierede rettigheder til at anvende JI/CDM kreditter således at lande med høje reduktionsmålsætninger får relativt større adgang til kreditter.

En række lande ønsker øget fleksibilitet i implementeringen af reduktionsmålene, og har fremsat en række forslag hertil, herunder både forslag der berører byrdefordelingen og som undgår dette. Ønsket om øget adgang til kreditter er fremført af flere lande. Kommissionen har været afvisende over for dette ønske med henvisning til, at der allerede er en tilstrækkelig adgang til anvendelse af kreditter. Kommissionen afviser således både at øge adgangen til kreditter inden for og uden for kvotehandelsystemet. Kommissionens primære fokus synes dog at være, at sikre et stabilt kvotemarked med en tilstrækkelig høj kvotepris, der kan bidrage til at sikre teknologiudvikling samt støtte indførelsen af vedvarende energi.

En række lande, herunder Danmark, ønsker i større eller mindre omfang at gøre det muligt at opkøbe kvoter inden for kvotehandelsystemet til opfyldelse af mål uden for kvotesystemet. Kommissionen har ikke været fuldstændigt afvisende over for en vis åbning for dette. Men en række østeuropæiske lande ønsker modsat at kunne benytte ikke-kvoteomfattede reduktionsmuligheder i kvotehandelsystemet. Det har Kommissionen afvist.

Endeligt har nogen medlemslande foreslået, at der skal gives mulighed for at købe ikke-kvoteomfattede udledningsrettigheder internt i EU, ligesom det er blevet foreslået, at indføre mere fleksibilitet i anvendelsen af kreditter ved at kreditadgangen ikke begrænses til de enkelte kalenderår, men frit kan benyttes over hele perioden.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. februar 2008.

c) Kommissionens forslag til revision af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgas-emissioner i Fællesskabet
(Revideret kvotehandelsdirektiv)

KOM(2008)16

Resume

EU's kvotehandelssystem har siden 2005 været et vigtigt virkemiddel i EU's klimapolitik. I det foreliggende forslag til revision af kvotedirektivet lægges der op til, at den samlede kvotemængde fremover skal fastlægges på EU-niveau og at kvotemængden gradvist skal reduceres med henblik på at de kvotebelagte sektorer skal bidrage til at EU reducerer drivhusgasudledningen med 20 pct. i 2020.

I handelsperioden 2008-12 er CO₂-udledningen fra større anlæg indenfor el- og varmeproduktion, industri og offshore inkluderet under kvotehandelssystemet. Kommissionen har desuden i december 2006 fremlagt forslag om at inkludere luftfarten under EU's kvotesystem og EU's miljøministre (miljørådet) besluttede i december 2007, at luftfarten skal inkluderes fra 2012.

Revisionsforslaget foreslår en række ændringer af kvotedirektivet gældende fra 2013. Kvotehandelssystemet foreslås bl.a. udvidet til at inkludere flere sektorer og drivhusgasser og der lægges op til i højere grad at auktionere kvoterne frem for at tildele gratis kvoter. Tildelingen af gratis kvoter udfases gradvist frem mod 2020, hvorefter alle kvoter auktioneres. Dog kan der midlertidigt tildeles gratis kvoter til virksomheder i sektorer der vurderes at være i risiko for udflytning af produktion (såkaldt carbon leakage). Kvoterne til auktionering gives til medlemslandene, som skal stå for auktioneringen og dermed modtage provenuet, idet der dog lægges op til, at der i 2010 skal vedtages fælles EU regler om timing, administration m.v. i forbindelse med auktionerne. I 2011 skal der gennemføres analyser af hvorvidt kvotesystemet medfører, at visse typer produktion flytter ud af EU som følge af højere kvotepriser (carbon leakage) hvorefter Kommissionen kan fremsætte forslag om at gennemføre forebyggende initiativer.

1. Baggrund

Forslaget til revision af kvotedirektivet sigter mod at udvide og effektivisere kvoteordningen, og herunder at rette op på en række problemer, der er identificeret i den første handelsperiode 2005-07, samt ved forberedelsen af den anden handelsperiode for 2008-12.

2. Hjemmelsgrundlag

Kommissionen sendte den 25. januar 2008 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175 stk. 1, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i medfør af TEF artikel 251.

3. Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kvotedirektivet var oprindeligt begrundet i en erkendelse af, at EU's enkeltlande vanskeligt kan pålægge energi- og emissionsintensive industrier nationale begrænsninger på deres udledninger af drivhusgasser uden at påføre dem konkurrence problemer. Ved at indføre en fælles kvoteordning håbede man, at virksomhederne fik nogenlunde ens konkurrencevilkår

internt i EU. Det vedtagne kvotedirektiv overlod stor kompetence til medlemslandene til at fastsætte nationale lofter og allokeringsregler i nationale allokeringsplaner – dog således at Kommissionen skulle godkende disse planer.

Erfaringerne fra den første handelsperiode 2005-07 har vist, at den hidtidige, decentrale fastsættelse af nationale kvotelofte ikke var i stand til at sikre reduktioner af drivhusgasser i de omfattede sektorer, jf. ovenfor.

Samtidig har den decentrale model medført meget forskellige allokeringsregler i de enkelte medlemsstater, hvilket har medført betydelige konkurrenceforvridninger.

Der er således ingen tvivl om, at den hidtidige model med høj grad af national kompetence i fastlæggelse af nationale kvotelofte og allokeringsregler, ikke er et effektivt instrument til at sikre reelle reduktioner af drivhusgasser i de omfattede sektorer. For at kunne indfri det ambitiøse drivhusgasreduktionsmål og målsætningen for anvendelse af vedvarende energi som EU's stats- og regeringschefer vedtog under DER's møde i marts 2007, er det nødvendigt at ændre kvotedirektivet.

4. Formål og indhold

Forslaget fremlægges som del af en pakke, hvori også indgår direktiver om CO₂-lagring og fastsættelse af målsætninger for medlemsstaternes anvendelse af vedvarende energi samt en beslutning om fordeling mellem medlemslandene af CO₂-reduktionsmålsætninger i de ikke-kvotebelagte sektorer. De enkelte forslag i denne pakke er afstemt i forhold til hinanden, og skal således ses i sammenhæng.

Der er følgende hovedelementer i Kommissionens forslag:

Fra nationale kvotelofte til ét EU kvoteloft

Kommissionen foreslår, at der fremover fastlægges ét fælles EU-loft over tilladte emissioner. Hidtil har medlemslandene fastlagt nationale kvotelofte i nationale allokeringsplaner, som har skullet godkendes af Kommissionen. Hovedbegrundelsen for at foreslå ét EU-loft er, at den hidtidige procedure for fastlæggelse af det tilladte emissionsniveau har vist sig ineffektiv og meget konfliktfyldt – nationalt og i forholdet mellem medlemslandene og Kommissionen. Ved fastsættelse af kvoteloftet på EU-niveau opnås bedre mulighed for at afstemme den samlede kvotemængde, og herunder adgangen til JI/CDM kreditter, i forhold til EU's overordnede målsætninger for brug af vedvarende energi og reduktion af drivhusgasudledningen.

For første handelsperiode 2005-07 gennemtvang Kommissionen betydelige reduktioner i en række foreslåede nationale kvotelofte. På trods heraf viste det sig, at stort set alle medlemslandene havde udstedt flere kvoter, end deres virksomheder fik behov for. Det fik kvoteprisen til at falde til næsten nul, og dermed har direktivet formentlig ikke haft en særlig stor effekt på drivhusgasudledningen.

Under godkendelsen af nationale allokeringsplaner for anden handelsperiode, 2008-12, har Kommissionen igen måttet gennemtvunge betydelige reduktioner af i alt 23 medlemslandes forslag til nationale kvotelofte for at sikre, at det samlede antal kvoter reelt bliver reduceret tilstrækkeligt til at sikre overholdelsen af EU's forpligtelser under Kyoto-protokollen.

Summen af de nationale forslag til emissionslofter for 2008-12 oversteg således de faktiske emissioner i 2005 med næsten ni pct. Resultatet af Kommissionens godkendelser for 2008-12 er samlet set en reduktion på 1,8 pct. i forhold 2005-emissionerne, men enkelte lande har fået pålagt at nedsætte deres nationale kvotelofter med op til 55 pct. Efterfølgende har en række østeuropæiske lande anlagt sag mod Kommissionen for at få hævet de emissionslofter, Kommissionen har villet tillade for disse lande. Tilsvarende har virksomheder omfattet af kvotereguleringen rejst en række retssager mod deres nationale regeringer på grund af utilfredshed med deres kvote-tildeling.

Kommissionen har på det grundlag konkluderet, at den nuværende ordning med nationalt fastsatte kvotelofter, og herunder adgangen til JI/CDM kreditter, ikke vil kunne sikre gennemførelse af EU's ambitiøse reduktionsmål for drivhusgasser samt målet om øget brug af vedvarende energi, som stats- og regeringslederne vedtog i marts 2007.

Kommissionen foreslår, at kvoteloftet skæres gradvist ned år for år frem til 2020 og i alt med 21 pct. i forhold til det gennemsnitlige loft for 2005 (inkl. udvidelsen af direktivets dækning med nye sektorer og gasser, jf. nedenfor), hvis der ikke opnås enighed om en ambitiøs international aftale. Loftet reduceres yderligere, hvis en sådan enighed opnås. Hidtil har loftet været fastsat for en hel handelsperiode ad gangen, men ændringsforslaget foreslår en fast årlig reduktion af loftet på 1,74 pct. udover udløbet af næste handelsperiode 2013-20, dog således at Kommissionen skal gennemføre et review af denne procentsats senest i 2025.

Sektorer og gasser omfattet af direktivet:

Forslaget sigter mod at lovfæste en bred fortolkning af direktivets dækning, som hidtil har voldt visse fortolkningsproblemer, samt udvide med en række sektorer og drivhusgasser. Omvendt gives der mulighed for at undtage anlæg med en kapacitet under 25 MW og med udledninger under 10.000 t/år, hvor administrationsomkostningerne kan overstige fordelene ved at deltage i ordningen.

De nye sektorer og gasser der foreslås inkluderet er:

- CO₂ fra petrokemisk industri, fremstilling af visse andre kemikalier, ammoniak samt aluminium
- Lattergas (N₂O) fra fremstilling af salpetersyre, adipic og glyoxylic acid
- PFC fra fremstilling af aluminium
- Udskilning, transport og lagring af CO₂.

Kommissionen har omvendt besluttet, at land- og sø-transport ikke skal inkluderes fra 2013, mens der allerede er stillet forslag om at inddrage luftfart fra 2012.

Kvotedirektivet har hidtil dækket ca. 41 pct. af EU's samlede emissioner i 2005. Hvis de ovennævnte sektorer og luftfart inkluderes, vil direktivet fremover dække ca. 44 pct. af 2005 emissionerne under systemet. Hvis alle virksomheder med en indfyret effekt under 25 MW og emissioner under 10.000 t/år fritages, vil antallet af virksomheder under ordningen kunne falde med ca. 40 pct., mens disse virksomheders emissioner kun svarer til ca. 0,7 pct. af emissionerne under kvotedirektivet.

Kriterier for tildeling af kvoter, herunder auktionering og gratis tildeling:

Ændringsforslaget vil overordnet set medføre tre væsentlige ændringer i måden at tildele kvoter til omfattede virksomheder:

- Andelen af kvoter som virksomhederne kan få tildelt gratis, vil falde markant og en stigende andel skal købes på auktioner og handles mellem virksomheder. I de to første handelsperioder har næsten alle kvoter været tildelt gratis. Ifølge forslaget skal elproducenter og aktiviteter til CO₂-lagring købe 100 pct. af deres kvotebehov fra 2013. Øvrige virksomheder vil i 2013 modtage gratiskvoter svarende til 80 pct. af en sektor benchmark. Denne benchmark vil formentlig blive fastsat som gennemsnitlige emissioner pr. produceret enhed hos en effektiv producent i den pågældende sektor. Frem til 2020 udfases gratiskvoter helt. Kommissionen skal dog medio 2011 oversende en rapport til Rådet og EU-Parlamentet om, hvilke typer virksomheder, der er særligt udsat for konkurrence fra tredje-lande uden klimapolitiske begrænsninger på deres udslip. Rapporten skal indeholde forslag til, hvorledes man undgår, at sådanne produktioner flytter ud af EU (carbon leakage) – herunder evt. i form af fortsat tildeling af gratiskvoter eller i form af kvotepligt for import af konkurrerende produkter.
- Tildeling af gratiskvoter vil fremover ske i henhold til fælles EU-kriterier – så vidt muligt såkaldte benchmarks, jf. ovenfor. Tildelingen i de første to handelsperioder er overvejende sket i forhold til virksomhedernes historiske emissioner, såkaldt ”grandfathering”.
- Tildeling til nye virksomheder sker fra en EU pulje på fem pct. af det samlede kvoteloft og begrænses til de virksomheder, der fortsat modtager gratiskvoter. Kriterierne harmoniseres med kriterierne for tildeling til eksisterende virksomheder.

Kommissionen begrundet ændringerne med flere problemer identificeret i den første handelsperiode og forberedelsen af den anden:

- Tildelingskriterier for såvel eksisterende som nye virksomheder er meget forskellige i de enkelte EU-lande, hvilket har medført betydelige konkurrenceforvridninger mellem virksomheder i samme brancher.
- Nogle lande har udformet deres kriterier for gratistildeling til nye og eksisterende virksomheder på en måde, der har givet virksomhederne incitament til at investere i de mest forurenende teknologier ved nyinvesteringer eller større renoveringer – f.eks. i form af tildeling efter det planlagte brændsel, hvilket giver incitament til at vælge det mest forurenende brændsel. Det gælder især indenfor elproduktion og andre industrier, der kun i begrænset omfang konkurrerer med virksomheder udenfor EU.
- Tildeling af gratis kvoter i forhold til anlæggenes historiske emissioner, såkaldt ”grandfathering”, har været hovedreglen i de fleste lande. Grandfathering belønner anlæg, der har haft en høj historisk udledning, men tager ofte ikke hensyn til anlæg der har reduceret deres emissioner eller som slet ingen emissioner har (eksempelvis vindkraft og biomasse). Grandfathering kan desuden bidrage til at gamle forurenende anlæg ikke lukker eller udskiftes med mere effektiv teknologi.
- Gratistildeling har medført, at især el-producenter har tjent betydelige beløb på kvoteordningen. Virksomheder, der ikke er i konkurrence med virksomheder udenfor EU - som f.eks. el-producenter – har i vid udstrækning kunnet overvælte kvoteprisen i varepriserne, selvom kvoterne for stor dels vedkommende er tildelt gratis.

Auktionering:

Auktionering af kvoter vil skabe et betydeligt årligt provenu til medlemslandene. Ved fuld auktionering af alle kvoter i 2020 vil provenuet kunne beløbe sig til omkring 420 mia. kr. årligt ved en kvotepris på ca. 225 kr./ t CO₂e.

Retten til at auktionere kvoter, og dermed også provenuet herfra, tildeles medlemslandene, som skal gennemføre auktionerne efter harmoniserede regler. Reglerne vil i 2010 blive fastsat i en forordning, der senere skal vedtages i komitologi-procedure.

En andel på 90 pct. af kvoterne til auktionering skal fordeles mellem medlemslandene i forhold til landenes andel af de verificerede emissioner i 2005 fra de kvotebelagte områder. Kommissionen åbner i en fodnote til et Explanatory Memorandum for, at der anvendes et gennemsnit af 2005 og 2006. De resterende 10 pct. af auktioneringsrettighederne skal fordeles mellem de fattigste medlemslande ift. BNP pr. capita og vækstforventninger samt til visse af de rigere lande med særligt høje omkostninger under EU-pakken, således at omfordelingen samlet set udgør 10 pct. Medlemslande med et BNP/capita på mere end 20 pct. over EU's gennemsnit skal som hovedregel bidrage til omfordelingen, og Danmark vil med et af de højeste BNP/capita i EU blive bidragsyder. Belgien, Luxembourg og Sverige bidrager dog kun i ringe omfang til omfordelingen, fordi de skønnes at få særligt høje omkostninger ved pakken i andel af deres bruttonationalprodukt.

20 pct. af provenuet ved auktionering foreslås øremærket til klimaformål – herunder tilpasning til klimaforandringer, forskning og udvikling, VE, CO₂-lagring, forebyggelse af afskovning i udviklingslande, compensation til socialt udsatte grupper for klimapolitiske tiltag m.v.

Kriterier for tildeling af gratiskvoter:

Kriterierne for tildeling af gratiskvoter harmoniseres på tværs af EU, men ændringsforslaget indeholder ikke de konkrete regler. De vil blive nærmere fastlagt ved forordning senest den 30. juni 2011 og senere vedtaget i komitologi-procedure. Reglerne skal så vidt muligt give incitament til at reducere udledningerne af drivhusgasser og forventes i vid udstrækning fastsat som et antal gratiskvoter pr. produceret enhed.

I lyset af udfaldet af de internationale klimaforhandlinger vil Kommissionen senest i juni 2010 rapportere om, hvilke sektorer der er særligt udsat for konkurrence fra virksomheder i tredjelande. Undersøgelsen vil senest den 30. juni 2011 munde ud i forslag til, hvorledes det undgås, at særligt udsat produktion rykker ud af EU til lande uden begrænsninger på udledningerne. Ændringsforslaget åbner mulighed for, at det kan ske i form af ekstra gratiskvoter eller i form af kvotepligt på import af de særligt udsatte produktgrupper.

Pulje til nye virksomheder

Kommissionen foreslår at etablere en fælles EU-pulje for tildeling af gratiskvoter til nye virksomheder svarende til fem pct. af det samlede kvoteloft. Tildeling begrænses til de virksomheder, der fortsat modtager gratiskvoter. Kriterierne harmoniseres med kriterierne for tildeling til eksisterende virksomheder og vedtages i komitologi-procedure.

Ved at etablere en fælles EU-pulje og begrænse tildelingen til virksomheder, der stadig modtager gratiskvoter, vurderer Kommissionen at kunne minimere de ovenfor nævnte,

uheldige incitamentsvirkninger af sådanne puljer. Samtidigt sikres, at nye virksomheder kan konkurrere på lige vilkår med eksisterende virksomheder, hvorved en naturlig modernisering ikke forhindres.

JI/CDM:

Den årlige adgang til brug af JI og CDM kreditter til dækning af virksomhedernes kvoteforpligtelser indskrænkes en del i forhold til perioden 2008-12 medmindre, der indgås en bindende, international post-2012-klimaaf tale. Virksomheder, der ikke har udnyttet rettigheder til at købe JI/CDM-kreditter 2008-12 fuldt ud, får adgang til at udnytte disse efter 2012 i nærmere bestemt omfang. Der åbnes muligheder for brug af kreditter i henhold til aftaler indgået med tredjelande inden en ny, international klimaaf tale. Sådanne kreditter kan kun komme fra projekter eller aktiviteter, der fremmer energieffektivitet eller VE.

Kommissionen begrundet den restriktive adgang til JI/CDM med hensynet til at sikre en pris på kvoter, der giver virksomhederne et tilstrækkeligt incitament til at foretage reduktioner af deres emissioner. Den samtidige udbygning med VE ventes primært at ske indenfor kvotebelagte sektorer. Det vil medføre så betydelige reduktioner af emissionerne set i forhold til den samlede reduktionsmålsætning, at der er risiko for en lav kvotepris, hvis der samtidig gives adgang til en stor andel af JI/CDM kreditter.

I den anden handelsperiode for 2008-12 har virksomhederne fået tilladelser til at købe op til 280 mio. t/år, hvilket er væsentlig mere end den reduktion på ca. 140 mio. t/år set i forhold til de faktiske emissioner i 2005, som er resultatet af det samlede kvoteloft for 2008-12. Hvis alle JI/CDM-tilladelserne udnyttes i 2008-12, vil den kvotedækkede sektor kunne øge EU's emissioner betydeligt i perioden 2008-12 frem for at begrænse dem, og kvoteprisen kan blive relativt lav. Dog kan virksomhederne til en vis grad overføre deres rettigheder til at benytte JI/CDM kreditter til perioden efter 2012.

Mulighed for at undtage virksomheder med emissioner under 10.000 t CO₂e/år fra forbrænding:

Direktivforslaget åbner for, at virksomheder med samlede emissioner under 10.000 t CO₂e pr. år og samlet termisk input under 25 MW kan undtages fra direktivet mod at de pålægges andre virkemidler med samme emissionsreducerede effekt som kvotedirektivet. Muligheden for undtagelse gælder dog kun, hvis emissionerne stammer fra såkaldte forbrændingsinstallationer. Procesemissioner fra brænding af mursten eller kalk kan således ikke undtages, selvom virksomheden samlet set har emissioner under 10.000 t CO₂e pr. år og har et samlet termisk input under 25 MW.

Forslaget er begrundet i de relativt høje administrationsomkostninger for mindre udledere.

Regler om monitorering, verifikation og overholdelse:

Regler vedrørende monitorering, verifikation og rapportering af emissioner fastsættes fremover i en forordning, der vedtages i komitologi-procedure. Disse regler har hidtil været fastlagt i retningslinjer fra Kommissionen, og har ikke været juridisk bindende. Udstedelse af en forordning sigter mod større harmonisering af kravene på EU-plan. Forordningen skal vedtages i komitologi-procedure.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig. Parlamentets udtalelse forventes i oktober 2008 i forbindelse med den samlede plenar-behandling af klima-energipakken.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Kvotedirektivet er implementeret i dansk lovgivning i Kvoteloven (lov af 9.juni 2004 som ændret ved lov 410 af 1. juni 2005, § 63 i lov nr. 430 af 6. juni 2005, § 71 i lov nr. 431 af 6. juni 2005, § 10 i lov nr. 571 af 9. juni 2006 og lov nr. 554 af 6. juni 2007).

Forslaget til ændring af kvotedirektivet er meget omfattende, og det vil nødvendiggøre en grundlæggende revision af Kvoteloven.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Statsfinansielle konsekvenser:

Forslaget indebærer at Danmark får tildelt auktioneringsrettigheder svarende til 90 pct. af Danmarks andel af udledningerne i ETS i 2005 (eller 2005-06, jf. ovenfor). Kommissionen har estimeret, at der for EU under ét vil være et auktionsprovenu på ca. 417 mia.kr/år i 2020 ved en kvotepris på 30 €/ t CO₂e, hvis alle kvoter auktioneres. Provenuet for Danmark i 2020 kan med betydelig usikkerhed og under forskellige antagelser om fordelingskriterier beregnes som anført i tabel 1:

Tabel 1: Dansk auktionsprovenu 2020 ved fuld auktionering til alle omfattede virksomheder ved en kvotepris på 30 €/t

Fordeleskriterium	Dansk provenu årligt, mia. DKK
Provenu = danske virksomheders udgift til kvotekøb (dvs. ingen omfordeling i EU), EU-Kommissionens skøn ¹	3,9 mia.
Provenu = danske virksomheders udgift til kvotekøb (dvs. ingen omfordeling i EU), Energistyrelsens skøn ³	4,8 mia. ³
90 pct. & Dansk andel af EU's emissioner 2005 ²	4,8 mia.
90 pct. & Dansk andel af EU's emissioner 2005 og 2006 ²	5,5 mia.

¹ Kommissionens skøn, Joint Impact Assessment tabel 9 (her dog antaget kvotepris på 30 €/t).

² Faktiske emissioner i 2005 med tillæg af overslag over emissioner fra flytrafik og udvidelse af kvotedirektivets dækning.

³Energistyrelsens reviderede fremskrivning primo maj 2008 (endnu ikke offentliggjort) , excl. auktionering vedr. flytrafik

Som det fremgår af tabel 1, kan Danmark høste fordele, hvis basisåret ændres fra 2005 til et gennemsnit af årene 2005 og 2006 set i forhold til en model, hvor der ikke sker nogen omfordeling i EU. Energistyrelsens skøn over de danske emissioner i 2020 er imidlertid behæftet med betydelig usikkerhed. Ifølge disse skøn vil Danmark være netto-importør af el i 2020. Men selv små ændringer i brændsels- og kvotepriser kan gøre Danmark til netto-eksportør, hvilket vil medføre væsentlig højere emissioner.

Hvis Kommissionens forslag følges vil brug af et gennemsnit af 2005 og 2006 som basisår frem for 2005 øge det danske provenu betydeligt, da Danmark i 2005 havde et relativt lavt CO₂ udslip. Det skal understreges, at der er tale om foreløbige beregninger med betydelig usikkerhed, da Kommissionens beregningsforudsætninger kun er belyst i ringe omfang.

Ifølge forslaget bør mindst 20 pct. af provenuet øremærkes til klimapolitiske formål – herunder til tilpasning til klimaændringer, forskning og udvikling, VE-udbygning, CO₂-lagring, afværgning af afskovning i udviklingslande, bidrag til klimatilpasning i udviklingslande, kompensation til lavindkomst familier samt administration af pakken.

Herudover forventes der fortsatte udgifter til administration af kvotedirektivet. Ændringen af kvotedirektivet vil formentlig medføre visse administrative forenklinger: Der skal bl.a. ikke længere udarbejdes en egentlig national allokeringsplan.

Staten skal dog fortsat overvåge, hvilke virksomheder, der er omfattet af kvotedirektivet, udstede udledningstilladelser samt modtage og kontrollere rapporter over deres emissioner. På basis af EU benchmarks beregner og fordeler staten hvert år gratiskvoter, så længe tildeling heraf fortsættes. Desuden skal staten arrangere auktioner af kvoter.

Konsekvenser for erhvervslivet

Ændringsforslaget indikerer væsentlige, erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder. Omfanget afhænger umiddelbart især af to parametre:

- Kvotepris: Kvotepriksen fastlægges på det samlede EU-marked, og afhænger af samlet udbud og efterspørgsel.
- Auktionering: Hovedparten af dansk elproduktion vil skulle købe alle deres kvoter fra 2013, mens andelen af gratiskvoter for de øvrige virksomheder og varmeproduktion aftrappes gradvist fra 80 pct. af et benchmark for den pågældende sektor til 0 pct. i 2020 – dog med mulighed for gratiskvoter til særligt konkurrence udsatte virksomheder.

Der er usikkerhed om den forventede kvotepri: Kommissionens konsekvensanalyse¹ indikerer en kvotepri på mellem 30 €/t ved den foreslåede klima- og energipakke – dvs. inkl. virkningerne af VE-målet på 20 pct. mv.

Hvis auktionering kommer til at omfatte 100 pct. af alle kvoter i 2020 kan danske virksomheders udgifter til kvotekøb ved en kvotepri på 30 €/t (med stor usikkerhed) estimeres til ca. 4,8 mia. kr. pr. år, jf. Energistyrelsens skøn i tabel 1.

Kommissionen forventer, at mange af virksomhederne under kvotesystemet i vid udstrækning vil kunne overføre udgifter til kvotekøb til deres salgspriser. Det vil derfor i høj grad være slutforbrugerne, der i sidste ende vil komme til at bære omkostningerne. For særligt konkurrenceudsatte virksomheder kan det vise sig vanskeligt, at overføre meromkostningen pga. konkurrencepres fra tredjelands virksomheder med mindre skrappe krav. For disse virksomheder vil Kommissionen fremsætte et forslag til, hvorledes det undgås at de flytter ud af EU i 2011.

Forslaget skønnes ikke at ændre de administrative omkostninger væsentligt for de omfattede virksomheder, forudsat de fortsat deltager i kvotesystemet.

Der åbnes mulighed for at medlemsstaterne kan undtage virksomheder med forbrændingsrelaterede emissioner under 10.000 t CO₂e/år i tre år i træk og en samlet indfyret

¹ Joint Impact Assessment – Package of implementation relating to the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020.

effekt under 25 MW. Ca. 89 af de ca. 380 virksomheder, der er omfattet af kvotedirektivet i Danmark, har årlige udledninger under 10.000 t CO₂e og en indfyret effekt under 25 MW – heraf er 35 erhvervsvirksomheder, mens 54 er fjernvarme- og kraftvarme-anlæg. Af de 39 erhvervsvirksomheder er 16 dog teglværker, som har en mindre procesrelateret CO₂-emission, og som derfor ikke vil kunne undtages ifølge Kommissionens forslag.

Betingelsen for at blive undtaget er dog, at de undtagne virksomheder underkastes virkemidler med samme effekt som kvotedirektivet – f.eks. en CO₂-afgift på størrelse med kvoteprisen. Der er ikke taget stilling til, om Danmark skal undtage nogen virksomheder i henhold til denne nye regel.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

De samfundsøkonomiske konsekvenser af klima-energipakken for Danmark er meget følsomme overfor ændringer i rammebetingelser, herunder energipriser og teknologiudvikling. En omkostningsvurdering af konsekvenserne 12 år frem i tiden vil således være forbundet med betydelig usikkerhed.

Pakkens samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark er beregnet ud fra mankoen fra Energistyrelsens basisfremskrivning for energisektoren (der indeholder allerede besluttede virkemidler) i forhold til opfyldelse af EU-pakkens nationale byrder for 2020. Med basisfremskrivningens grundforudsætninger for energipriser, kvotepriser og teknologipriser har Energistyrelsen opstillet et målopfyldende scenario bestående af energibesparelser, udbygning med VE, reduktion af ikke kvote-omfattede emissioner og omkostninger ved kvoteomfattede emissioner. Scenariet har på flere punkter karakter af regneeksempel, herunder især vedrørende VE-udbygningens fordeling på teknologier og omkostningerne ved nationale virkemidler uden for ETS.

De samlede samfundsøkonomiske ekstraomkostninger for Danmark i 2020, udover omkostningerne til allerede besluttede virkemidler, er med udgangspunkt i dette foreløbige beregningseksempel opgjort til 5-7 mia. kr. Disse tal afventer imidlertid en opdatering. Intervallet udtrykker årlige omkostninger i 2020, når målene er fuldt realiseret. I 2013-20 vil der være årlige omkostninger, der stiger gradvist til dette niveau. Det er forudsat, at den af Kommissionen foreslåede adgang til køb af kreditter i de ikke-kvoteomfattede sektorer udnyttes fuldt ud. I modsat fald vil omkostningerne for Danmark være væsentligt større.

Som følge af det særskilt høje danske reduktionskrav for ikke-kvoteomfattede sektorer vurderes pakken at udgøre en særlig stor udfordring for de danske landbrugs- og transportsektorer.

Såfremt EU's samlede CO₂-reduktionsmål øges fra 20 pct. op mod 30 pct. som konsekvens af en global aftale øges omkostningerne for Danmark betydeligt.

Udover de opgjorte omkostninger vil der være (allerede besluttede) omkostninger forbundet med at nå og fastholde basisfremskrivningens niveau for VE på op til tre mia. kr. årligt.

Derudover vil pakken påføre EU som helhed ikke ubetydelige omkostninger, bl.a. i form af en stigende elpris som følge af CO₂-kvotesystemet.

De anførte omkostninger skal samlet set holdes op mod de afledte fordele i form af reduceret klimapåvirkning, energiforsyningsikkerhed samt at pakken vil medvirke til at fremme teknologiudviklingen.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget skønnes at forbedre beskyttelsesniveauet, idet det må forventes at kvotedirektivet med de foreslåede ændringer vil fungere væsentlig mere effektivt, bl.a. i form af sikring af reelle stramninger af det samlede EU-kvoteloft. Desuden vil de nye regler for allokering fjerne en række uheldige incitamenter i det eksisterende kvotedirektiv.

8. Høring

Forslaget er udsendt i høring den 24. januar 2008 til alle relevante interessenter. Høringsfristen udløb den 8. februar 2008.

Nedenfor er de modtagne høringssvar kort resumeret.

Generelt udtrykker høringssparterne principiel tilfredshed med EU-Kommissionens forslag til revideret ETS-direktiv.

Harmonisering og fælleseuropæisk tildeling af kvoter

LO, Dansk metal og CO-industri finder det positivt, at der sættes fælles mål for kvotesystemet, og at disse udmøntes på sektorbasis.

Dansk Energi støtter harmonisering af ETS.

Greenpeace er enig i det hensigtsmæssige i et fælles EU-kvoteloft, men ønsker lavere loft, dvs. mindst en 30 pct. reduktion i 2020 i forhold til 1990.

Landbrugsrådet støtter harmonisering både i relation til auktionering og tildeling af kvoter.

Konkurrencestyrelsen finder, at det er et fremskridt, at der bliver fælles EU-mål for reduktioner, samt harmoniserede auktioner og tildelingsregler for gratiskvoter.

Foreningen af rådgivende Ingeniører støtter harmonisering af kvotetildelingen, så konkurrenceforvridning mellem de enkelte medlemslandes tildeling af kvote undgås.

Foreningen af Slutbrugere af Energi støtter indførelsen af fælles kvoteloft.

Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) støtter, at der, for at mindske konkurrenceforvridning, indføres et benchmarkingsystem for tildeling af kvote udenfor elsektoren.

WWF og det Økologiske Råd finder afskaffelse af nationale allokeringssplaner og øget brug af auktionering positivt.

Dansk Erhverv støtter harmonisering af ETS-systemet og udfasning af gratiskvoter.

Hvem skal være omfattet af kvoteordningen?

Dansk Metal finder, at Danmark skal arbejde for, at kvotesystemet på sigt skal udvides til flere sektorer og gasser. Det kræver, at der udvikles ubureaukratiske muligheder for små virksomheders deltagelse.

Dansk Industri, Energi Industrien støtter, at definitionen af, hvilke virksomheder, der er omfattet, strammes.

Det Økologiske Råd støtter, at flere sektorer omfattes af kvotedirektivet.

LO og 3F finder i forbindelse med udvidelse af kvotesystemet, at det er vigtigt at energiintensive virksomheder får mulighed for at tilpasse sig, så man undgår udflytning.

Foreningen af Slutbrugere af Energi finder, at landtransport og evt. også søtransport skal omfattes af kvotedirektivet.

Greenpeace er imod inddragelse af ”landtransport” i ETS-systemet.

Handel Transport Service (HTS) er tilfreds med, at Kommissionen ikke har foreslået at medtage sø- og landtransport i kvoteordningen. Udledninger herfra reguleres bedre med andre fælleseuropæiske virkemidler.

Landbrugsraadet finder det fornuftigt, at der åbnes for at undtage virksomheder under 25 MW. Det bør ligeledes gælde anlæg til proces. Landbrugsraadet finder endvidere, at undersøgelse af landtransports mulige inkludering under direktivet bør afvente strategien for CO₂-udledning i transportsektoren, og at søtransport kun skal inkluderes, hvis der opnås fælles, internationale regler for dette.

Grønlands hjemmestyre finder at det bør præciseres, om mineraludvinding og forædling er omfattet af kvotehandelsordningen.

Auktionering/gratistildeling

Dansk metal og CO-industri finder, at tildeling af kvoter bør være gratis for at undgå konkurrenceforvridning i forhold til virksomheder udenfor EU.

LO og 3F er ikke principielt imod auktionering, men finder, at den bør udformes, så den giver et reelt incitament til at reducere udslippet. På kort sigt kan gratiskvoter dog være nødvendige.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) finder det meget positivt, at der foreslås en højere grad af auktionering af kvoter i stedet for gratistildeling.

DN, Greenpeace og WWF så gerne, at 100 pct. af kvoterne blev auktioneret.

Energinet.dk støtter auktionering af kvoter til elsektoren.

Foreningen af Slutbrugere af Energi finder større grad af auktionering hensigtsmæssig, specielt for kraftsektoren. Konkurrenceudsatte sektorer skal tildeles gratiskvoter.

OFR støtter, at der for at undgå udflytning, tages særligt hensyn til virksomheder i konkurrence med tredjelande. OFR finder det dog uhensigtsmæssigt, at der afsættes kvoter til nye virksomheder, da det kan føre til mindre energieffektive virksomheder.

Det Økologiske Råd støtter fuld auktionering til elsektoren, men finder, at der ikke skal tildeles gratiskvoter til kraftvarme. Rådet støtter udfasning af gratiskvoter til energiintensive industrier, men finder, at 80 pct. gratistildeling er for meget.

North Sea Operators Committee – Denmark finder, at reglerne om fuld auktionering for elproduktion ikke skal gælde for olie- og gasudvinding, da denne konkurrerer på verdensmarkedet.

Grønlands hjemmestyre mener at forslag om at aluminiumsindustri og olieindustri efter 2012 i stigende grad skal købe CO2 kvoter ikke vil virkem hensigtsmæssigt med mindre alle lande er omfattet af ordningen. Hvis det ikke sker, vil Grønland arbejde for en særordning.

Fordeling af provenu fra auktionering

DN så gerne, at mere end de foreslåede 20 pct. af provenuet øremærkes til klimarelaterede spørgsmål. Herunder bl.a. til forskning og udvikling, samt til energibesparelser og energieffektivisering.

Det Økologiske Råd finder, at en større del af provenuet skal anvendes til klimarelaterede formål og eventuelle sociale kompensationer. Anvendelse af provenu til CCS-formål skal begrænses f.eks. til fem pct. af provenuet.

Landbrugsraadet opfordrer til, at også den resterende del af provenuet tænkes sammen med klima- og energimæssige tiltag.

WWF og Dansk Industri og Energi Industrien finder ikke, at en del af provenuet skal tildeles de fattigste lande i EU. Hele provenuet bør gå til VE-udbygning, forskning, og andre klimarelaterede aktiviteter.

Foreningen af Slutbrugere af Energi finder, at hele auktionsprovenuet skal bruges til finansiering af VE-tiltagene, så PSO-tariffen kan afskaffes.

Vestas opfordrer til, at regeringen går aktivt ind i spørgsmålet om anvendelse af provenuet, og bemærker i den forbindelse, at teknologioverførsel er en vigtig del af klimapolitikken.

Landbrugsraadet tager stærkt afstand fra, at en del af provenuet skal tildeles de fattigste lande i EU.

Dansk Energi finder, at det bør sikres, at tilbageføring af provenuet ikke skaber konkurrenceforvridning, samt at mindst 50 pct. af provenuet øremærkes til bl.a. forskning og udvikling, vedvarende energi og udvikling af CCS-teknologi.

Det Økologiske Råd støtter, at 10 pct. af auktionsprovenuet fordeles til ”trængende” stater.

Loft for brug af JI- og CDM-kreditter

Dansk Metal, CO-industri og Energi Industrien finder det af hensyn til mulighederne for teknologioverførsel uhensigtsmæssigt, at der lægges loft for anvendelsen af de fleksible mekanismer under kvotesystemet.

Dansk Energi finder det uheldigt, at JI/CDM-kreditter ikke kan bruges, hvis der ikke indgås en international aftale. Dansk Energi foreslår, at muligheden for at anvende kreditter fra projekter udenfor EU øges, så det f.eks. tillades at anvende kreditter op til 50 pct. af kvotereduktionen.

OFR finder, at brugen af JI og CDM-kreditter ikke bør begrænses unødigt.

Landbrugsraadet har forståelse for, at en vis procentdel af reduktionerne skal foregå i EU, men finder, at der er strammet for meget for anvendelse af kreditter.

Organisationen for Vedvarende Energi, WWF og Greenpeace finder principielt ikke, at der skal kunne anvendes projektkreditter fra lande udenfor EU. Reduktionerne bør ske nationalt.

Vestas finder, at det må vurderes, om øgede begrænsninger for brug af JI/CDM-kreditter hindrer overførsel af teknologi.

Specialudvalgsdrøftelse

Notatet blev, som en del af den samlede klima- og energipakke, drøftet på et fælles EU-specialudvalgsmøde for energi og miljø den 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Landbrugsraadet efterlyste beregninger af omkostninger og prisstigninger i relation til klimapakkens dele. Landbrugsrådet støttede at kvotetildelingen harmoniseres, men spurgte til, hvad auktionsprovenuet kan benyttes og herunder om provenuet kan anvendes til at udligne forskelle i prisudviklingen. Landbrugsrådet understregede, at der er behov for at tage særlige hensyn til landbrugssektoren, der er i konkurrence med virksomheder udenfor EU.

Dansk Industri efterlyste en analyse af virksomhedernes begrænsede adgang til at benytte JI/CDM kreditter.

Dansk Energi ønskede højere adgang for virksomhederne til at benytte JI/CDM kreditter for at skabe bedre balance mellem kvotemarked og kreditmarked. Dansk Energi påpegede, at der for anlæg med opsamling og lagring af CO₂ (CCS) burde gives kompensation for den del af CO₂-udledningen der stammer fra biomasse, idet den anvendte biomasse optager CO₂ fra atmosfæren som siden hen lagres, hvilket resulterer i en netto reduktion af atmosfærens CO₂-indhold.

Handel, Transport og Service (HTS) mente, at det i omtalen af transport i regeringens generelle holdning samt indstillinger skulle præciseres hvilke specifikke typer af transport der henvises til. HTS ønskede desuden, at der i rammenotatet skal henvises til Trafikministeriets kommende strategi for at reducere CO₂-udledningen fra transportsektoren.

Organisationen for Vedvarende Energi efterlyste argumentation for, at det i rammenotatet nævnes, at en større del af reduktionsindsatsen kan lægges i de kvotebelagte sektorer og

spurgte desuden til, om auktioneringsprovenuet kan anvendes til tilskud til eksempelvis energibesparelser. Greenpeace ønskede, at det skal fremgå af rammenotatet, at provenuet kan anvendes til energieffektivisering.

Verdensnaturfonden fandt, at øremærkning af auktioneringsprovenuet er et godt instrument og støttede central tildeling af kvoter, men ønskede helt at undgå gratis kvoter. WWF efterlyste tidsplan for politisk enighed om klimapakken og ønskede uddybning af holdningen om at landtransport evt. kan foreslås omfattet af kvotedirektivet.

Økologisk Råd går ikke ind for, at lande skal kunne købe kvoter udstedt under EU's kvotehandelssystem til dækning af udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer. Økologisk Råd og Verdensnaturfonden fandt det fornuftigt at begrænse virksomhedernes adgang til at benytte JI/CDM kreditter.

Økologisk Råd, Verdensnaturfonden og Greenpeace efterspurgte en tydelig markering af, at EU vil reducere drivhusgasudledningen med 30 pct. i tilfælde af indgåelse af en international klimaaftale. Verdensnaturfonden savner desuden en mulighed for at justere indsatsen såfremt det skulle vise sig nødvendigt at reducere udledningen med mere end 30 pct.

Dansk Naturfredningsforening efterlyste hvordan søtransport kunne inddrages i kvotesystemet.

NOAH støttede 100 pct. auktionering. Noah var imod at inddrage transport i kvotesystemet, og fandt, at sektoren hellere bør reguleres direkte. NOAH spurgte desuden til, om CCS-projekter kan generere CDM kreditter, hvilket NOAH i så fald ville være modstander af.

Sagen er endvidere blevet drøftet i Klima- og Energipolitisk specialudvalg den 15. maj 2008.

OVE mente ikke at transportsektoren skal inkluderes under ETS. Denne holdning deles af NOAH og DØR. OVE ønsker ikke en overførsel af kvoter til perioden efter 2012.

DI er positive overfor en EU-cap og mener at der skal uddeles gratis kvoter til energitunge virksomheder. DI mener i øvrigt at der skal være øget mulighed for køb af kreditter inden for ETS.

DI, DØR, NOAH, OVE, og WWF støtter en øremærkning af et auktioneringsprovenu

DI ønsker at virksomheder med en udledning under 25 tons CO₂ om året skal undtages fra ETS.

Greenpeace fastholder sine kommentarer fra den foregående specialudvalgsdrøftelse og de kommentarer der blev afgivet ved høringsvar (ovenfor).

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark kan overordnet støtte hovedprincipperne i forslaget.

Det er den danske regerings holdning generelt, at Kommissionens pakke, herunder kvotedirektivet, bør forhandles samlet, og regeringen lægger vægt på, at der træffes beslutning i Rådet om klima- og energipakken i 2008 som aftalt på DER.

Danmark har en betydelig interesse i den foreslåede revision af kvotedirektivet. Direktivet er det vigtigste virkemiddel i forhold til knap halvdelen af EU's emissioner af drivhusgasser, og det har ikke fungeret tilfredsstillende hidtil. Ændringsforslaget retter op på de fleste, større problemer i det nuværende direktiv. Erfaringerne viser, at de enkelte medlemslande har svært ved at gennemføre effektive tiltag overfor emissioner fra konkurrenceudsatte virksomheder på nationalt plan, og derfor er der behov for et effektivt fungerende EU-instrument.

Indførelse af ét fælles EU kvoteloft er hensigtsmæssigt for at sikre gennemførelse af EU's ambitiøse mål for reduktion af drivhusgasser fra de kvoteomfattede virksomheder på en omkostningseffektiv måde. Indførelse af en højere grad af auktionering af kvoter fjerner de uheldige incitamentsvirkninger af gratiskvoter, og utilsigtede ekstraprofitter til specielt el-selskaber. Regeringen finder at en større del af den samlede reduktionsbyrde kan lægges i de kvotebelagte sektorer, der erfaringsmæssigt rummer flere, billige reduktionspotentialer.

Angående direktivets dækningsområde finder regeringen, at det kan overvejes, om flere sektorer, herunder evt. landtransport, bør omfattes af kvotedirektivet. Der vil dog være behov for nærmere at analysere de administrative, statsfinansielle og konkurrencemæssige konsekvenser før der tages endeligt stilling hertil.

Indførelse af harmoniserede tildelingskriterier for gratiskvoter på basis af benchmarks kan reducere konkurrenceforvridning mellem EU-virksomheder. Endvidere belønnes de mest effektive virksomheder og incitamenter til at fastholde høje emissioner fjernes. Dog er auktionering den eneste tildelingsmetode, som behandler alle anlæg og operatører lige, hvorfor en overgang til fuld auktionering i 2020 kan støttes. Fra dansk side støttes, at der kun potentielt tildeles gratis kvoter i sektorer, hvor der er en risiko for at virksomhederne flytter deres produktion ud af EU, fordi de er udsat for konkurrence fra virksomheder, der ikke er omfattet af kvotesystemer. Hvad angår flaring og udledning af drivhusgasser fra flytransport bør en så høj grad af auktionering som muligt støttes.

Danmark bør stille krav om en tidlig afklaring af, hvilke virksomheder, der kan betegnes som særligt konkurrenceudsatte fra virksomheder i tredjelande uden begrænsninger på deres udledninger, og hvorledes det kan sikres, at sådan produktion ikke flytter ud af EU. Det er fastlagt dansk holdning som udgangspunkt at være imod tiltag, der virker handelshindrende. I denne forbindelse tillægges tiltag, der fremmer handel ikke mindst med klimavenlige produkter og teknologier den højeste prioritet. Fra dansk side kan man dog acceptere gennemførelse af nærmere undersøgelser vedrørende anvendelse af andre WTO-medholdelige instrumenter, som vil kunne tilskynde EU's handelspartnere til at yde en effektiv indsats til begrænsning af udledningen af drivhusgasser.

Danmark finder, at auktioneringsrettighederne bør tilfalde medlemsstaterne på baggrund af emissionerne fra den enkelte stat i basisårene, og at medlemsstaten bør kunne råde fuldt ud over provenuet fra auktioneringen.

Regeringen er kritisk over for forslaget til en reserve af gratiskvoter til nye virksomheder pga. de uheldige incitamentsvirkninger ved at give gratiskvoter til nye anlæg.

Danmark støtter Kommissionens forslag om, at kun egentlige nye virksomheder kan tildeles gratis kvoter, da der ellers er betydelig risiko for, at medlemslandene vil misbruge reglerne til at støtte produktionsudvidelser på eksisterende produktionskapacitet i klar modstrid med direktivets overordnede intentioner.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget om en revision af kvotedirektivet var genstand for en indledende drøftelse på Energirådsmødet den 28. februar 2008 og på miljørådsmødet den 3. marts 2008. DER vedtog efterfølgende i sin konklusionstekst på mødet den 13.–14. marts 2008, at der bør indgås en aftale om klima-energipakken senest inden udgangen af 2008 med henblik på endelig vedtagelse af klima- og energipakken inden EU Parlamentet går på valg i sommeren 2009. Forslaget har været behandlet flere gange på arbejdsgruppeniveau.

Der har blandt landene generelt været tilslutning til de overordnede principper i forslaget, herunder at indføre et samlet EU kvoteloft og en harmonisering af kvotetildeling. Der har dog samtidig været udbredt uenighed angående en række detaljer. På en række punkter har flere medlemslande desuden taget forbehold indtil videre. Disse forbehold kan senere udvikles til direkte modstand.

Overordnet har der tegnet sig et noget broget billede af forhandlingssituationen. Der kan dog identificeres nogle meget generelle tendenser i medlemslandenes holdninger som løber langs en akse mellem de nye østeuropæiske medlemslande og de gamle vesteuropæiske lande.

De østeuropæiske lande søger således på forskellig vis at få godskrevet de store emissionsreduktioner, som deres kvotebelagte virksomheder har gennemført siden 1990 (som følge af den økonomiske omstilling i landene). De er på én gang modstandere af en høj grad af auktionering og tilhængere af en højere grad af omfordeling til de fattigste medlemsstater.

De gamle vesteuropæiske medlemsstater står mere splittede med hensyn til omfordeling af auktioneringsrettigheder og basisperioden for beregning af auktioneringsrettigheder. De fleste lande synes dog at kunne støtte en høj grad af auktionering til elproduktion.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. februar 2008.

d. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om geologisk lagring af kuldioxid og om ændring af Rådets Direktiv 85/337/EØF, 96/61/EF, 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF og forordning (EF) nr. 1013/2006(CCS-direktivet) (CCS-direktivet).

KOM(2008)18

Resumé:

Direktivforslaget regulerer udvælgelse af lagringslokaliteter, tilladelser til lagring, foranstaltninger i driftsperioden, lukning af lagre, tredjepartsadgang samt myndighedsforhold. Direktivforslaget indeholder endvidere konsekvensændringer i en række andre direktiver.

Formandskabet har sat hele klima- og energipakken på dagsordenen for miljørådsmødet den 5. juni 2008 og energirådsmødet den 6. juni 2008 med henblik på en politisk debat baseret på formandskabets fremskridtsrapport.

Direktivforhandlingerne har indtil nu været præget af, at der er tale om en ny teknologi. Diskussionerne har derfor været meget grundige og båret præg af mange opklarende spørgsmål til Europa-Kommissionen. Generelt er landene – inkl. Danmark – positive over for etableringen af et regelsæt for lagring af CO₂, selvom en række forhold, bl.a. vedr. ansvarsoverførsel til medlemsstaterne, skal undersøges nærmere.

1. Baggrund

Kommissionen sendte den 25. januar 2008 ovennævnte forslag til Rådet og EU Parlamentet. Direktivforslaget er en del af Kommissionens udkast til en samlet klima- og energipakke, som blev offentliggjort den 23. januar 2008. Klima- og energipakken er svaret på opfordringen fra DER i marts 2007. Den indeholder en række forslag for de vigtigste sektorpolitikker, der er indbyrdes tæt forbundet.

2. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 175(1) og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Parlamentet).

3. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet, fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at fælles lovgivning er nødvendig for at sikre, at der gives ikke-diskriminerende adgang til CO₂-lagring og transport, og at der er fælles regler om godkendelser og miljømæssig integritet af CO₂-lagre med henblik på at undgå skævvridning af CO₂-markedet.

Regeringen er på denne baggrund enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Formål og indhold

Der har i de senere år globalt set været stort fokus på udvikling af CO₂-opsamling og -lagring, (Carbon Capture and Storage - CCS), hvor man opsamler CO₂ fra røggasser med henblik på efterfølgende (permanent) lagring i undergrunden. I denne teknologi ses et stort potentiale for

at nedbringe CO₂-udslippet til atmosfæren og derved mindske klimaændringerne. For at fremme vejen for CCS i Europa har Europa-Kommissionen fremsat udkast til et CCS-direktiv.

Formålet med direktivudkastet er på EU-plan at etablere en juridisk ramme for geologisk lagring af CO₂ i undergrunden. Denne forvaltningsramme kombineres med den eksisterende miljølovgivning, hvor man på EU-plan ønsker at fjerne alle eksisterende hindringer for CCS. CCS har ikke tidligere været reguleret af EU-lovgivning.

Direktivet forbyder CO₂-lagring i vandsøjlen, det vil sige både i have og i indvande.

Direktivet omfatter ikke forskningsmæssig CO₂-lagring, medmindre demonstrationsprojektet har en samlet påtænkt lagringskapacitet på 100 t eller derover. Direktivet omfatter heller ikke injektion af CO₂ til øget olieindvinding (EOR), medmindre EOR kombineres med lagring og i så fald regulerer direktivet kun selve lagringen.

Direktivet indeholder bestemmelser om udvælgelse af lokaliteter til lagringsanlæg. Det fremgår, at det er medlemsstaterne, der har retten til udpegning af lagerlokaliteter. Sådanne må kun udpeges, hvis der ikke er væsentlig risiko for udsivning, og hvis der ikke kan ventes væsentlige negative konsekvenser for miljø og sundhed ved lagring i den pågældende geologiske formation. Om en geologisk formation er egnet som lagringsanlæg, bedømmes ud fra en række kriterier, som specificeres i direktivets bilag I. Kriterierne vedrører:

- (1) dataindsamling
- (2) computersimulering af lagringskomplekset
- (3) karakterisering af CO₂-lageret i forhold til sikkerhed, følsomhed og fare
- (4) en risikovurdering

Det fastsættes desuden, at der kræves efterforskningsstilladelse, hvis efterforskning er nødvendig til at indhente de oplysninger, der kræves til valg af lokalitet. Adgangen til efterforskningsstilladelse skal være ikke-diskriminerende, omfatte et afgrænset område med tilhørende volumen og må højst gives for en toårig periode (med mulighed for forlængelse i yderligere to år). Efterforskningsstilladelsen giver eneret til efterforskning i tilladelsesperioden.

Det kræver ifølge direktivforslaget en tilladelse at drive et CO₂-lager. Det skal være muligt for alle med den nødvendige kapacitet at opnå tilladelse efter objektive kriterier. Ansøgning om tilladelse skal ledsages af en række nærmere angivne oplysninger, herunder hvor meget CO₂, som ønskes lagret. Tilladelsen skal blandt andet indeholde en beskrivelse af lageret og den samlede mængde CO₂, der må lagres geologisk, og de maksimale injektionsrater, betingelser for nedlukning m.v. Kommissionen skal gives ret til at udtale sig om et lagringstilladelse, førend denne udstedes.

I direktivet indgår bestemmelser om driftsperioden for CO₂-lagre. Det fastsættes, at det lagrede (CO₂-strømmen) langt overvejende skal bestå af CO₂. Desuden skal operatøren af lageret drive et register, som blandt andet indeholder oplysninger om oprindelsen og sammensætningen af den lagrede CO₂. Der fastsættes regler for måling (detaljerede regler herom findes i direktivforslagets bilag II), rapportering og inspektion (rutinemæssige og ikke-rutinemæssige). Særlige regler træder i kraft ved væsentlige uregelmæssigheder eller udsivning.

Ved nedlukning af et CO₂-lager skal operatøren udarbejde en plan for tiden efter lukningen, som skal godkendes af den kompetente myndighed. Efter lukning af lageret overtager medlemsstaten ifølge forslaget ansvaret for lageret, hvis og når alle tilgængelige oplysninger peger i retning af, at den lagrede CO₂ vil forblive fuldstændig indesluttet i al fremtid. Hvis dette ikke er tilfældet, forbliver ansvaret hos operatøren. Medlemsstaterne skal endelig sørge for, at der tilvejebringes sikkerhed (finansielt eller på anden vis) for at alle operatørens forpligtelser kan overholdes.

Bestemmelser om tredjepartsadgang til transportnet og lagringsanlæg skal sikre, at alle på lige vilkår sikres adgang til transportsystemer eller lagre for CO₂. Denne adgang kan dog nægtes, hvis der mangler kapacitet. Der skal sikres procedurer for afgørelser af tvister om tredjepartsadgang.

Herudover fastsættes at:

- medlemsstaterne skal udpege en kompetent myndighed på området,
- der er pligt til grænseoverskridende samarbejde i tilfælde af grænseoverskridende spørgsmål,
- der skal etableres et register over nedlukkede lagringsanlæg,
- medlemsstaterne skal rapportere hvert tredje år til Kommissionen om direktivets anvendelse,
- medlemsstaterne skal fastsætte sanktionsbestemmelser.

Endelig fastsættes bestemmelser om Kommissionens videre arbejde med direktivet, herunder at bilagene kan ændres af Kommissionen efter komitologi-proceduren, forskriftsproceduren med kontrol.

Da Kommissionen ønsker at fjerne alle eksisterende hindringer for CCS, indeholder direktivudkastet endvidere en række forslag til ændringer i anden EU-regulering. Det drejer sig om ændringer i:

- Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet),
- Rådets Direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet),
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vanddirektivet),
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg,
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøansvarsdirektivet),
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (affaldsdirektivet) og
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald.

Hertil kommer ændringer af retningslinjer for måling, rapportering og verifikation under kvotedirektivet, men disse fremsættes separat.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig endnu. Parlamentet forventes at ville plenar-behandle forslaget i oktober 2008 som led i behandlingen af den samlede klima-energipakke.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

På nuværende tidspunkt er CCS ikke specifikt omfattet af dansk lovgivning, da der er tale om en ny teknologi.

Ifølge § 1, stk. 2, nr. 2, i lov om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 889 af 4. juli 2007, omfatter loven anvendelse af undergrunden til lagring. Lagring af CO₂ i den danske undergrund vil således falde ind under undergrundsloven, og CO₂-lagring kræver derfor efter dansk lovgivning klima- og energiministerens tilladelse i medfør af undergrundslovens § 23. En sådan tilladelse kan meddeles efter at sagen har været forelagt Folketingets Energipolitiske Udvalg.

Hvis direktivet vedtages i sin nuværende form, vil det være nødvendigt at fremsætte ændringsforslag til undergrundsloven. Implementeringen kan dog evt. ske ved bekendtgørelse med hjemmel i undergrundslovens § 2 a, hvor klima- og energiministeren har bemyndigelse til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på at gennemføre eller anvende EU-regler om forhold, der er omfattet af undergrundsloven.

Herudover kan der, bl.a. som følge af de direktivændringer m.v., som foreslås i direktivforslagets kapitel 7, blive tale om konsekvensændringer i øvrige dele af dansk lovgivning.

Det skal dog understreges, at Danmark ifølge direktivudkastet fortsat selv afgør, hvorvidt CCS kan anvendes på dansk område. Hvis man ønsker at anvende CCS i Danmark, afgør Danmark også selv, i hvilke områder af Danmark lagring af CO₂ kan tillades.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget. Der vil være visse administrative konsekvenser for det offentlige i forbindelse med tildeling af tilladelser og tilsyn m.v., hvis omfang ikke lader sig skønne på det nuværende grundlag. Gennemførelse af CO₂-lagring vil have samfundsøkonomiske konsekvenser. Kommissionen anslår i forbindelse med sin strategiske energiredegørelse fra januar 2007, at omkostningerne til CCS ved det nuværende teknologiske udviklingsstade er op til 70 € pr. ton CO₂ svarende til 520 DKK pr. ton. Kommissionen forventer under forskellige forudsætninger, at man i 2020 kan nedbringe omkostningerne ved CCS til 20-30 € pr. ton CO₂ svarende til 150-225 DKK pr. ton CO₂.

Anvendelsen af CCS kan have gunstige konsekvenser for miljøet og beskyttelsesniveauet. I CCS ses et stort potentiale for at nedbringe CO₂-udslippet til atmosfæren og derved mindske klimaændringerne. Kommissionen angiver i deres CCS-redegørelse fra januar 2008, at CCS på EU-plan potentielt kan sænke CO₂-udledningerne fra elproduktion med 3,7 pct. i 2030 og 18-20 pct. i 2050 i forhold til det nuværende niveau.²

² COM(2008) 13 final: "Supporting Early Demonstration of Sustainable Power Generation from Fossil Fuels".

Selv om CO₂ mange steder i Danmark naturligt udskilles fra produceret drikkevand uden problemer til daglig, er der alligevel risiko for skader på mennesker og miljø fra deponeret CO₂, især ved større koncentrerede udslip. Da CO₂ er tungere end atmosfærisk luft, vil CO₂ kunne opsamles i lavninger, hvor koncentrationer på over 10 pct. vil medføre bevidstløshed og over 50 pct. eventuel kvælning af mennesker.³ Det er derfor helt afgørende at det sikres, at CO₂ ikke slipper ud til overfladen selv over lange tidsrum.

Lagring af CO₂ i undergrunden skal ske i porøse lag, som opfylder en særlig række geologiske forudsætninger. Optimale geologiske forhold, som formentlig vil kunne anvendes til lagring af CO₂, findes mange steder i Danmarks undergrund på både land- og havområdet. Man skal dog være opmærksom på, at de lag, som vil kunne anvendes til lagring af CO₂, evt. også kan anvendes til andre formål, f.eks. naturgaslager eller geotermiske anlæg. Lagring af CO₂ i porøse lag forudses i modsætning til lagring af naturgas, geotermisk produktion m.v. at skulle vare i mange (100+) år. Det er derfor ikke muligt inden for overskuelig tid at anvende jordlagene til andre formål.

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring den 24. januar 2008 til en bred kreds med frist den 8. februar 2008.

I det følgende resumeres de høringssvar, som specifikt omhandler CCS-direktivet.

Generelle bemærkninger

CO-industri og Dansk Metal ser med tilfredshed på bestræbelserne for at gøre CCS til et væsentligt element i klimapakken. Organisationerne mener, at CCS er en af flere nøgelfaktorer i udviklingen af en "clean coal"-teknologi, som vil være central i de næste mange år, hvor udfasningen af olie og gas langsomt bliver en realitet. Organisationerne understreger dog, at "clean coal" kræver en livscyklustankegang, hvor der ikke alene ses på miljø- og klimaeffekter efter forbrændingen, men også tages hensyn til påvirkninger af miljø og mennesker ved brydning og transport af kul.

Dansk Energi bifalder CCS-direktivet og mener, at CCS er et helt nødvendigt supplement til energibesparelser og vedvarende energiforsyning i bestræbelserne på, dels at nå de internationale klimaforpligtelser i 2020, dels i forhold til forsyningssikkerhed og endeligt, at CCS-teknologien som nyt teknologimarked kan medvirke til vækst, innovation og merbeskæftigelse i EU. Dansk Energi mener endvidere, at CCS i høj grad er i dansk interesse, da Danmark har teknologisk kompetence på området samt geologiske lagre og dermed muligheder for CO₂-lagring eller til at anvende CO₂'en til at øge olieindvindingen i de danske felter.

Dansk Erhverv har ingen umiddelbare kommentarer til direktivforslaget, men støtter regeringens fokus på, at investeringer i forskning i CCS ikke må ske på bekostning af forskning i vedvarende energi.

³ jf. IPCC, 2005: Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage, FN 2005, p. 392 (table AI 3).

Dansk Industri (DI) og Energi Industrien (EI) er generelt positive over for forslaget og pointerer, at CCS er en ny teknologi, som vil kræve anseelige anlægsinvesteringer. DI og EI finder det derfor vigtigt, at der skabes gode rammer for de virksomheder, som har interesse i at foretage disse anlægsinvesteringer. Samtidig er det af stor vigtighed for DI og EI, at der fortsat bliver rimelig og retfærdig adgang for tredjemand til transport og lagring af CO₂. DI og EI ser med bekymring på, at en del af reguleringen er overladt til medlemsstaterne, hvilket kan medføre forskelligartede regler.

Dansk Naturfredningsforening (DN) er ikke begejstret for CO₂-lagring, da det er en form for affaldsdeponi, som DN gerne ser undgået. DN mener, at principperne for god miljøregulering betyder, at man i stedet for at satse på deponi skal fokusere på forebyggelse og genbrug. Herudover mener DN, at direktivforslaget fremstår meget ugennemarbejdet, da det kun omhandler selve lagringen af CO₂ og ikke opfangning af CO₂. DN mener, at forslaget behandler CO₂-lagring overfladisk, da der er behov for at sætte helt klare mål og krav til håndtering og overvågning af lagrene. Eftersom det endnu er forbundet med stor usikkerhed at lagre CO₂ i undergrunden, er der brug for meget skrappe regler for overvågning af lagrene og placering af ansvaret for dette. Endelig mener DN, at det er vigtigt at understrege, at fremme af CCS på ingen måde må gå ud over indsatsen for vedvarende energi og energieffektivisering og mener i den forbindelse, at der bør opstilles en række retningslinjer for, hvordan dette udmøntes i praksis.

Det Økologiske Råd finder, at CCS ikke bør være en hjørnesten i europæisk energipolitik og at et evt. niche-arbejde med CCS ikke må skade indsatsen for mere vedvarende energi og markant flere energibesparelser i EU. Rådet finder endvidere, at CCS kan være eneste reelle reduktionsmulighed i kulrige udviklingslande som Kina og Sydafrika, men at anvendelsen af CCS ikke bør fastlåse EU's energiproduktionsstruktur til kul i mange år frem gennem krav om CCS. Rådet udtaler endvidere, at det ikke er korrekt at fremstille en langsigtet mulighed for CCS som ligeværdig med den nødvendige indsats for at reducere udslippet af klimagasser hurtigt inden for de næste 10-15 år. Danmark bør derfor holde meget fast i, at billige reduktioner, som kan gennemføres med det samme, er at foretrække frem for langsigtede satsninger på teknologier, som vil forøge kulforbruget – og som vil lægge beslag på geologiske formationer, som kunne have været anvendt til geotermi m.v.

Greenpeace har ikke fremsendt specifikke bemærkninger til forslaget, men Greenpeace udtaler generelt, at organisationen er imod anvendelsen af CCS af hensyn til forskellige usikkerheder omkring teknologien, herunder usikkerheder omkring effektivitet, ansvarsforhold og miljømæssige påvirkninger.

Landbrugsrådet er som udgangspunkt positiv over for at få vurderet muligheden for lagring af CO₂ i undergrunden. Rådet mener dog, at konsekvenserne for forslaget ikke er tilstrækkeligt belyst, og rådet finder det derfor vigtigt, at der straks iværksættes en grundig udredning af disse konsekvenser, herunder konsekvenser for jord, dyrkning på jord, mennesker og dyr m.v. samt sikkerhedsforhold, hvis man fra dansk side ønsker at gøre brug af CCS. Landbrugsrådet anbefaler på nuværende tidspunkt, at CCS kun bruges i meget begrænset omfang, herunder pga. det nuværende omkostningsniveau.

Landsorganisationen i Danmark (LO) mener, at mulighederne for CCS skal udvikles, så denne teknologi kan indgå i den kommende internationale klimaaftale.

OFR – Oliebranchens Fællesrepræsentation støtter, at der indføres et regelsæt for CO₂-lagring, hvis det sikres, at det sker miljø- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Organisationen for Vedvarende Energi (OVE) mener, at CCS ikke på samme måde som vedvarende energi og energibesparelser er en teknologi, som løser både klima- og energiforsyningsproblemerne. Samtidig er der en række uafklarede miljøspørgsmål og OVE mener ikke, at CCS kan bidrage i noget videre omfang til drivhusgasreduktioner i 2020.

WWF Verdensnaturfonden opfordrer Danmark til at arbejde for, at EU ikke fremmer CCS på bekostning af vedvarende energi og energibesparelser, samt at det fremtidige regelsæt for CCS kompletteres med krav om, at nye kulkraftværker ikke må bygges uden, at der er krav om opsamling og lagring af CO₂.

Bemærkninger til konkrete bestemmelser i forslaget

Dansk Energi mener, at direktivet bør sætte bedre vilkår for investorer af CCS for at få sat gang i ”pionerinvesteringer” i CCS. Dansk Energi mener endvidere, at den foreslåede varighed af efterforskningslicenser (2 + 2 år) bør ændres til, at medlemsstaternes kompetente myndigheder fastsætter perioden ud fra indholdet af det arbejdsprogram, som ligger til grund for tilladelsen, da forslagens bestemmelse er for ufleksibel i forhold til de faktiske forhold.

Dansk Energi, Dansk Industri (DI) og Energi Industrien (EI) mener, at der i direktivet bør indsættes en ekstra bestemmelse, så man sikrer de investorer, som har bekostet og gennemført forundersøgelser med et positivt resultat, således, at disse også får ret til at udbygge og udnytte den pågældende lagerstruktur. Organisationerne mener endvidere, at direktivforslagets bestemmelse om, at Kommissionen skal have seks måneder til at komme med en udtalelse om en tilladelse til CCS, unødvendigt kan forsinke et projekt. Organisationerne foreslår i stedet en notifikationsordning uden opsættende virkning.

Dansk Industri (DI) og Energi Industrien (EI) mener, at art. 11(3)(a), hvorefter den kompetente myndighed kan ændre eller tilbagekalde operatørens lagringstilladelse, hvis myndigheden er blevet gjort opmærksom på ”betydelige uregelmæssigheder” (”significant irregularities”), er for upræcis, og at denne usikkerhed vil kunne forsinke udbredelsen af CCS. Organisationerne mener endvidere, at reglerne om sikkerhedsstillelse (art. 19) bør harmoniseres, så ulige konkurrencevilkår undgås.

Specialudvalgsdrøftelse

Notatet blev, som en del af den samlede klima- og energipakke, drøftet på et fælles EU-specialudvalgsmøde for energi og miljø d. 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Vedrørende CCS-teknologien generelt mente Greenpeace, at teknologien ikke er klar endnu, og at den danske holdning er for positiv, fordi CCS ikke er omkostningseffektiv, og fordi CCS vil øge kulforbruget. Dansk Industri var positiv over for direktivforslaget, men forundret over den store rolle medlemslandene tildeles. Man savnede en harmonisering fra start, herunder for sikkerhedsstillelse. Det var vigtigt at undgå konkurrence mellem medlemslandene på de forskellige vilkår som f.eks. sikkerhedsstillelse. NOAH var bekymret for, at CCS ville føre til et brud med det generelle princip om, at vi ikke accepterer at deponere vores affald. NOAH mente, at det var uheldigt hvis der blev brugt mange ressourcer på noget her og nu som først kan levere i reelt omfang i 2050, hvor det mere eller mindre er

for sent. Endelig ønskede NOAH at fjerne muligheden for at det øremærkede provenu kan anvendes til CCS og var kritisk over for, at staten skal overtage lagerpladserne. Dansk Naturfredningsforening manglede overvejelser i notatet om, hvorvidt teknologien er bæredygtig.

Verdensnaturfonden var positiv over for regeringens holdning om, at satsning på CCS ikke måtte påvirke satsningen på VE og energieffektivitet i negativ retning. Man fandt videre, at perspektivet måtte være, at alle nye kraftværker skal udstyres med CCS. Økologisk Råd støttede dansk holdning om, at CCS ikke må påvirke VE og energieffektivisering i negativ retning, men stillede spørgsmålstejn ved, om det holdt, hvis det øremærkede provenu også kan anvendes til CCS. Dansk Energi ville have fjernet sætningen ”må ikke påvirke indsatsen for vedvarende energi og energibesparelser i negativ retning”, som man ikke fandt relevant i forhold til dette direktiv, der alene regulerer udvælgelse af lagringslokaliteter, tilladelser til lagring og myndighedsforhold etc.

For så vidt angik det forhold at staten overtager et lager, når deponeringen er tilendebragt, var OVE kritisk, idet man frygtede, at det ville føre til, at skatteyderne kunne tænkes at overtage en regning.

Forslaget blev endvidere drøftet i Specialudvalget den 15. maj 2008.

Verdensnaturfonden spurgte på det andet specialudvalgsmøde hvorfor man fra dansk side nævnte at CCS ikke skal gøres obligatorisk?

Vindmølleindustrien var skeptiske overfor CCS idet man ikke kender teknologien særlig godt. Vindmølleindustrien satte spørgsmålstejn ved Kommissionens valg om at ensrette brugen af CCS i EU allerede nu.

Greenpeace er stadig negative overfor brugen af CCS teknologien. Greenpeace lagde endnu engang vægt på at CCS ikke på nuværende tidspunkt kan levere reduktioner hurtigt nok til at forhindre klimaændringer og mener at CCS teknologien er energispild. Desuden er det, ifølge Greenpeace, risikofyldt at lagre CO₂ i undergrunden samtidig med at CCS er en dyr løsning. Greenpeace forventer at penge, som bruges på CCS, vil flytte investeringer væk fra de bæredygtige løsninger til opbremsning af klimaændringerne.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er den danske regerings holdning generelt, at Kommissionens pakke, herunder CCS-direktivet, bør forhandles samlet, og regeringen lægger vægt på, at der træffes beslutning i Rådet om klima- og energipakken inden udgangen af 2008.

Den danske regering er positivt indstillet over for etablering af et regelsæt for CO₂-lagring. Sammen med en ambitiøs indsats for at forøge andelen af vedvarende energi og fortsatte energibesparelser kan CO₂-lagring føre frem mod de langsigtede mål for reduktion af udledning af drivhusgasser. Det er dog Danmarks holdning, at fremme af CO₂-lagring overordnet set ikke må påvirke indsatsen for vedvarende energi og energibesparelser i negativ retning.

Regeringen kan grundlæggende støtte den nuværende balance i direktivet, hvor der er mange skønsmæssige begreber, som det er op til medlemsstaterne at definere. På grund af teknologiens nuværende udviklingstrin er det for tidligt at udarbejde meget detaljerede og faste regler. Når teknologien er udviklet mere, kan det være hensigtsmæssigt at foretage en revision af direktivet, og det er derfor den danske regerings holdning, at der lægges vægt på, at direktivet revideres i lyset af erfaringerne fra demonstrationsperioden frem mod 2020. Samtidig er det regeringens holdning at direktivets tekniske bilag skal kunne ændres løbende i lyset af den teknologiske udvikling og erfaring med lagringsteknologien.

Den danske regering lægger vægt på, at anvendelsen af CCS ikke gøres obligatorisk, og at medlemsstaterne bevarer retten til at afgøre i hvilke områder, der eventuelt kan foretages CO₂-lagring. Endvidere lægges der vægt på, at anlæggelsen af transportnetværk til CO₂-lagring, herunder grænseoverskridende netværk heller ikke gøres obligatorisk, sådan at Danmark ikke pålægges at etablere transportnetværk til CO₂, hvis man fra dansk side i øvrigt ikke ønsker at gøre dette. I forbindelse med grænseoverskridende transport og lagring af CO₂ bør det afklares, om direktivet indeholder elementer, som er uoverensstemmende med internationale aftaler, herunder London-konventionen.

Da udslip fra CO₂-lagre kan have alvorlige konsekvenser for mennesker og miljø, finder regeringen det afgørende vigtigt, at lagring af CO₂ sker miljø- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Endvidere finder Danmark, at det juridiske ansvar for udslip og udsivning på kort og lang sigt skal afklares samt at der lægges vægt på, at ansvaret for lagringsanlæg i overensstemmelse med forurenere betaler-princippet så vidt muligt forbliver hos operatøren og kun som sidste udvej overgår til staten - dog således at sikkerheden altid prioriteres højt.

Det er Danmarks holdning, at der skal sikres ikke-diskriminerende adgang for tredjeparter til transportnetværk og lagringsanlæg, dog således at medlemsstaten bevarer retten til at afgøre, hvorvidt tredjepartsadgang kan tillades.

Fra dansk side ses det som meget positivt, at direktivet indeholder bestemmelse om, at nye kraftværker fra direktivets ikrafttræden skal være "capture-ready", da det således sikres, at der ikke i demonstrationsperioden bygges nye kraftværker, som ikke egner sig til senere at kunne bruge CCS-teknologi, hvis denne skulle vise sig egnet til generel brug.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været genstand for en indledende drøftelse på Rådsmødet (miljø) den 3. marts 2008. Forslaget er generelt blevet vel modtaget. Enkelte lande har udtrykt stærke forbehold med henvisning til bekymring for, hvorvidt teknologien er tilstrækkelig moden. Andre lande er mere positive.

Generelt har forhandlingerne i Rådets arbejdsgruppe(miljø) været præget af, at der er tale om en ny teknologi. Gennemgangen har derfor været meget grundig og præget af mange opklarende spørgsmål og grundige afklaringer fra Kommissionen.

Foreløbigt har særligt tre spørgsmål udkrystalliseret sig i drøftelserne:

- Definition af en række tekniske begreber i direktivet.
- Juridisk ansvar ved udslip samt ansvarsoverførsel til den enkelte medlemsstat.
- Miljø- og sikkerhedsmæssige forhold.

Fra dansk side har man problematiseret formuleringen om ansvarsoverførsel til staten, som man finder, bør afklares nærmere.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. februar 2008.

e. Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers emissioner inden for Fællesskabets integrerede tilgang til at nedbringe CO₂-emissionerne fra personbiler og lette erhvervskøretøjer

KOM 2007 856 endelig

Resumé

Forslaget tager afsæt i en meddelelse fra Kommissionen fra foråret 2007, der indeholdt en målsætning om at den gennemsnitlige udledning af CO₂ fra nye biler skulle ned på 120 g CO₂/km i 2012. Forslaget har været genstand for en indledende politisk drøftelse på Rådsmødet (miljø) den 3. marts 2008 og er sat til politisk drøftelse på Rådsmødet (miljø) den 5. juni baseret på formandskabets fremskridtsrapport.

De hidtidige forhandlinger peger i retning af to forholdsvis klart optrukne fronter mellem de lande, der har en produktion af tunge biler over for de lande, der har en produktion af lettere biler.

1. Baggrund

Kommissionen sendte den 19. december 2007 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget tager afsæt i en meddelelse fra EU-Kommissionen fra foråret 2007, der indeholdt en målsætning om at den gennemsnitlige udledning af CO₂ fra nye biler skulle ned på 130 g CO₂/km i 2012 ved forbedring af motorteknologi. Herudover skulle der yderligere reduceres med 10 g CO₂/km ved tiltag som eksempelvis dæktryksmålere, gearskiftsindikator, biobrændstoffer m.v.

2. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 95, og skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

3. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at en CO₂-reduktion fra personbiler ikke kan nås af de enkelte medlemslande uden, at det vil ske på bekostning af det indre marked, samtidig med, at klimaændringer er grænseoverskridende. Endelig er det nationale gennemsnit for bilers CO₂-udledning meget forskelligt blandt de 27 EU-lande. Formålet med forslaget kan derfor kun opnås gennem fælles lovgivning på EU-niveau.

Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at fastsætte præstationsnormer for CO₂-emissioner fra nye personbiler med henblik på at nedbringe CO₂-emissioner fra personbiler, således at målsætningen på 130 g CO₂/km bliver opfyldt i 2012.

Samtidig skal forslaget sikre lige konkurrencevilkår for alle økonomiske aktører og her igennem sikre et velfungerende indre marked.

Ifølge forslaget skal personbilfabrikanter fra 1. januar 2012 sikre, at nyregistrerede biler, der markedsføres i EU ikke overskrider køretøjets specifikke loft for CO₂-emissioner.

Loftet for CO₂-emissioner tager udgangspunkt i bilernes nytte, som beregnes på baggrund af bilens masse / egenvægt. Loftet kendetegnes ved at være en hældende ret linje, hvor bilens vægt indgår med en vægtning på 60 pct., således at tungere biler har et højere loft for CO₂- emissioner end lettere biler. Eksempelvis har en personbil med en egenvægt på 1.000 kg et emissionsloft på ca. 117 g CO₂/km, mens en personbil på 1.800 kg har et loft på 153 g CO₂/km. Denne konstruktion tager afsæt i, at EU har fremskrevet vægtsammensætningen af EU-landenes fremtidige bilpark og herfra lavet et snit, der betyder, at den gennemsnitlige CO₂ emissioner fra nye biler sammenlagt ikke overskrider 130 g CO₂/km. Såfremt den faktiske vægtsammensætning afviger fra den fremskrevne sammensætning, kan EU-Kommissionen med bistand fra en komité justere på forholdet mellem bilernes egenvægt og emissionsloft ved at tilpasse en parameter for den såkaldte "autonome masseforøgelse".

Såfremt personbilfabrikanten overskrider loftet skal denne betale en afgift ("premium" i engelsk oversættelse) pr. gram som loftet er overskredet for antallet af nyregistrerede køretøjer det pågældende år. Afgiften stiger over tid og vil i 2012 udgøre 20 euro pr. gram stigende til 95 euro pr. gram fra 2015.

Forslaget indebærer, at et eventuelt provenu fra afgiften vil indgå i EU's budget som indtægt.

Det er muligt for personbilfabrikanten, at blive undtaget bestemmelserne i forordningen hvis denne producerer færre end 10.000 nye personbiler om året, hvilket typisk vil være fabrikanten af luksusbiler. Kommissionen vil i så fald fastsætte et konkret emissionsloft for den pågældende fabrikant.

Endvidere kan fabrikanten vælge at danne en "pool" / sammenslutning med andre fabrikanten med henblik på at opfylde deres reduktionsforpligtigelser.

Det påhviler medlemsstaterne at indsamle og rapportere overvågningsdata fra de biler, der er registreret i medlemsstaten. Medlemslandene har allerede en forpligtigelse hertil, men som noget nyt indebærer forslaget, at oplysninger om bilers "fodafttryk" skal indberettes. "Fodafttryk" er et alternativt mål for bilens fysik i stedet for massen. "Fodafttryk" defineres som sporvidde x akselafstand. Det er et flademål som opgives i m², hvor massen opgives i kg. Hensigten med at indsamle bilers "fodafttryk" er at holde muligheden for en anden form for en nyttebaseret tilgang åben, idet det er intentionen at opretholde diversiteten på bilmarkedet og imødekomme de forskellige forbrugerbehov (familiebiler, små bybiler, etc.).

5. Europa-parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ingen udtalelse fra Europa-Parlamentet. Det står endnu uklart, hvornår Parlamentet vil fremsætte sin udtalelse.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der eksisterer ikke dansk lovgivning på området, men der påhviler i dag en overvågningsforpligtigelse af bilers CO₂-emissioner m.v. ved beslutning 1753/2000/EF om en overvågningsmekanisme for de gennemsnitlige specifikke CO₂-emissioner fra nye personbiler. Med nærværende forslag udvides overvågningen til også at skulle omfatte oplysninger om bilers "fodafttryk" (sporvidde x akselafstand), men da der er tale om en

forordning vil retsakten ikke skulle implementeres i dansk lovgivning, da forordningen er almengyldig.

Det skal bemærkes, at Danmark har anmodet om Rådets Juridiske Tjenestes vurdering af hvorvidt forslaget bør have hjemmel i traktatens bestemmelser om afgifter, miljøpolitik eller, som nu, i traktatens bestemmelse om indre marked.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen anfører i sin konsekvensvurdering, at forslaget forventes at lede til en prisstigning på seks pct. på nye biler i EU. Da der samtidig forventes at være en forholdsvis lille priselasticitet, er det forventningen, at salget af nye biler vil blive reduceret med mindre end seks pct. i EU som helhed.

Fra dansk side har man forsøgt at kvantificere de statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes at afstedkomme prisstigninger på nye biler som overvælttes på forbrugerne. Dette vil alt andet lige medføre et faldende nybilsalg.

Endvidere vil salget af mere energieffektive biler medføre et faldende salg af brændstof og dermed et mindsket provenu fra brændstofafgifterne, den grønne ejerafgift og registreringsafgiften.

I medfør af forslaget tilfalder afgiftsprovenuet EU's budget. Dette vil have en effekt på det såkaldte residualbidrag, som medlemslandene overfører til EU's budget til dækning af en manko. Afgiftsprovenuet vil således tilføre EU nye indtægter og dermed reducere mankoen og som følge heraf reducere de enkelte landes residualbidrag.

Som følge af forslagets krav om, at der som noget nyt i afrapporteringen til EU skal indgå oplysningerne om bilers "fodaftrek", vil der være behov for tilpasning af det danske motorregister. Et foreløbigt skøn på en sådan tilpasning vurderes at beløbe sig til 1,3 mio. DKK.

Erhvervsadministrative konsekvenser.

Som følge af forslaget skal bilproducenterne indberette data. Da Danmark ikke har nogen bilproduktion, vil forslaget ikke have erhvervsadministrative konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

I henhold til Kommissionens vurdering vil bilproducenter overvælte prisstigningen på seks pct. på salgsprisen for nye personbiler. Som følge heraf vil forbrugerne opleve stigende priser på nye biler. Kommissionen vurderer en fortrængningsomkostning på EU-niveau på 240-300 DKK pr. ton CO₂. Kommissionen forventer, at fordi bilproducenterne reducerer bilers energiforbrug, vil forbrugerne til gengæld alt andet lige opleve en besparelse i udgifter til brændstofforbrug, hvilket for danske forbrugere også vil hænge sammen med et fald i ejerafgiften.

Fra dansk side har man vurderet fortrængningsomkostningen isoleret set for Danmark. På

baggrund af effekterne, som er beskrevet i afsnittet om de statsfinansielle konsekvenser, og med samme usikkerhed, vurderes fortrængningsomkostningen at blive på 13.500 DKK pr. ton CO₂.

Beskyttelsesniveau

Af forslaget konsekvensvurdering fremgår, at forordningen vil medføre en reduktion af drivhusgasser svarende til CO₂ ækvivalenter på 634-638 mio. t (akkumuleret for perioden) på EU-27 niveau.

For luftforurening vurderer Kommissionen en reduktion i udledningen af NO_x på ca. 4,5 pct., for partikler på ca. tre pct. og for svovldioxid på ca. 14,5 pct. Omvendt forventes en stigning i flygtige organiske forbindelser på ca. 2,3 pct..

Med undtagelse af en stigning i udledning af flygtige organiske forbindelser, har forslaget således en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet.

Fra dansk side vurderer man, at forslaget vil bidrage med en besparelse på 72.000 t CO₂ i 2020 og med 142.000 t på sigt når bilparken er fuldt udskiftet.

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring den 9. januar 2008 med høringsfrist den 11. februar 2008. Forslaget er sendt til 38 interessenter. Der er indkommet høringssvar fra NOAH, Danmarks Naturfredningsforening/Det Økologiske Råd, Fagligt Fælles Forbund, Greenpeace, Landbrugsrådet, De Danske Bilimportører, Oliebranchens Fællesrepræsentation og privatperson Gert Nielsen.

NOAH mener, at gennemsnitskravet skal være på maksimalt 110 g CO₂/km med en øvre grænse i 2012 på f.eks. 140 g CO₂/km. I 2016 skærpes gennemsnitskravet til f.eks. 80 g/km for biler solgt i 2016 og det maksimale udslip bør sættes til 120 g CO₂/km. Bilfabrikanternes "pooling" bør ikke være tilladt. Afgiften for overskridelse er for lav.

Danmarks Naturfredningsforening/Det Økologiske Råd mener, at målet om gennemsnitlig udledning af maksimalt 120 g CO₂ fra nye biler i 2012 bør fastholdes. Et evt. "slope" dvs. at store biler må udlede mere end små biler, skal være så "fladt" som muligt og må ikke defineres ud fra bilens vægt, men derimod "footprint" På længere sigt bør målet være: 80 g/km i 2020 og 60 g/km i 2025. Der bør også arbejdes med begrænsning af transportefterspørgslen, herunder ved hjælp af kørselsafgifter.

Fagligt Fælles Forbund mener, at EU skal fastholde målet på 120 g pr. km. CO₂-udledningen fra biler i 2020 skal være på 80 g/km og i 2025 på 60 g/km. Det bør overvejes, hvordan indførelse af kørselsafgifter i form af "road pricing" eller efter brændstoføkonomi kan medføre en ændring af transportformer og efterspørgsel.

Greenpeace mener, at målet om 120 g CO₂/km i 2012 alene ved køretøjseffektivisering skal fastholdes, og at der tilføjes et mål på 80 g CO₂/km i 2020 og 60 g 2025 g. Desuden er Greenpeace af den opfattelse, at der er tale om en svækkelse i forhold til den holdning, som den danske regering havde op til rådsmødet den 28. juni 2007, hvori det hedder, at "Danmark finder derfor, at Kommissionens forslag om 130 g CO₂/km fra 2012 ved krav til motorteknologien er for uambitiøs".

De Danske Bilimportører mener, at krav til nye bilers CO₂-udslip ikke automatisk vil sikre, at bilerne i Danmark også får et lavere udslip. Hvis sådanne krav skal have effekt i Danmark, er det nødvendigt at ændre de danske forbrugeres incitament ved køb af bil. De Danske Bilimportører anbefaler, at Danmark i forbindelse med forhandlingerne tager konkrete skridt til at sikre, at den danske bilpark vil kunne leve op til kravene.

Landbrugsrådet har ingen kommentar til forslaget, mens Oliebranchens Fællesråd støtter forslaget i sin nuværende form.

Gert Nielsen ønsker, at forslaget indeholder et krav om, at motoren sætter ud, når bilen kører i frigear eller er standset.

Specialudvalgsdrøftelse

Sagen er blevet drøftet i Klima- og Energipolitisk specialudvalg den 15. maj 2008.

Kun Justitsministeriet valgte at kommentere punktet ved at spørge til hvorvidt Danmark endnu har fået svar på anmodningen til Rådets Juridiske Tjeneste om hvorvidt forordningen bør have hjemmelsgrundlag i traktatens bestemmelser om afgifter, miljøpolitik, eller som nu, i traktatens bestemmelser om indre marked.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark kan som udgangspunkt tilslutte sig initiativer, der sigter mod at begrænse transportsektorens udledning af drivhusgasser. Det er imidlertid vigtigt, at valget af konkrete initiativer sker på baggrund af en analyse af hvilke instrumenter, der er mest omkostningseffektive set i forhold til den samlede indsats for at reducere CO₂-udledning frem mod 2020.

Danmark lægger vægt på at opnå en udledningsmålsætning for personbiler på 120g CO₂/km i 2012, der som udgangspunkt skal ske gennem krav til køretøjsteknologi og energieffektivitet i ekstraudstyr, samt at der fastsættes et langsigtet mål på højst 100g CO₂/km i 2020.

Endvidere ser man fra dansk side gerne, at EU-Kommissionen fremlægger en samlede køreplan for de initiativer, der skal sikre målsætningen på 120 g CO₂/km efterleves.

Fastsættelsen af et emissionsloft med udgangspunkt i bilens vægt kan efter foreløbige vurderinger give et uensigtsmæssig incitament til, at bilfabrikanter øger vægten for derigennem at få et højere loft, hvilket vil modvirke selve formålet med reguleringen. Danmark lægger derfor vægt på, at der findes en parameter der sikrer, at producenter af såvel små som store biler tilskyndes til at reducere CO₂-emissioner.

For så vidt angår samspillet mellem bilens vægt og emissionsloftet vil man fra dansk side lægge vægt på, at forslaget ikke giver incitament til vægtforøgelse med henblik på lempeligere krav til bilens CO₂ udslip, men derimod incitament, der tilskynder fabrikanterne til at reducere bilens CO₂ udslip. Danmark lægger endvidere vægt på, at også producenter af små biler tilskyndes til at reducere CO₂ udslippet yderligere.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De hidtidige forhandlinger antyder et temmelig fragmenteret forhandlingsbillede. Der tegner sig dog et klart billede, som peger i retning af to forholdsvis klart optrukne fronter mellem de lande, der har en produktion af tunge biler over for de lande, der har en produktion af lettere biler, hvor sidstnævnte har tilkendegivet ønsker om, at byrdefordelingen mellem tunge og lette biler skærpes til fordel for lette biler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketinget i februar 2008.