

**SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS
EUROPAUDVALG**

19. november 2008
J.nr. 2102-0009
Ref. NCL/BIBAY

Side 1/85

Klima- og energidelen af rådsmødet (miljø) den 4.-5. december 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

b. 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

c: 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.

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)

KOM(2008)18

- Information fra formandskabet

2. CO2 fra biler

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

- Information fra formandskabet

3. Afskovning og skovødelæggelse

Kommissionens meddelelse om adressering af udfordringerne ved afskovning og skovødelæggelse for at takle klimaændringer og tab af biodiversitet

KOM(2008)645 endelig

- *Vedtagelse af rådskonklusioner*

1. Klima- og Energipakken

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

(VE-direktivet).

KOM(2008)19

Revideret notat

1. Resumé

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. Dette indbefatter en stigning i VE's andel af det danske energiforbrug på 13 procentpoint, hvilket bringer Danmark i gruppen med de højeste stigninger i EU. Hvert land skal udarbejde en national handlingsplan, der bl.a. skal indeholde vejledende delmål. Forslaget åbner mulighed for, at VE kan handles mellem landene.

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.

Forslaget har været drøftet politisk på miljø- og energirådsmøderne den 28. februar og den 3. marts 2008, den 5. og 6. juni 2008 samt den 10. og 20. oktober 2008. Forslaget forventes sat på dagsordenen med henblik på information fra formandskabet på rådsmøderne for miljø den 4.-5. december 2008 og energi den 8. december 2008.

2. 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 VE og andel af VE i transportenergiforbruget.

3. 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 litra c, at VE er en almindelig erstatning for konventionel energi og forsynes gennem den samme infrastruktur og det samme 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.

4. Nærhedsprincippet

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.

5. Formål og indhold

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. Klima- og energipakken indeholder udkast til fire 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.

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 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.

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 VE 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 bruttoenergiforbrug, som er nærmere defineret. Udgangspunktet i 2005 for Danmark er 17 pct., og målsætningen for 2020 er sat til 30 pct. Medlemslandenes målsætninger er sammensat af én del, der er en ligelig fordeling til alle medlemslande og én del, der afspejler landenes BNP med en justering for hidtidig indsats. Målsætningerne afspejler derfor ikke de nationale potentialer for VE-udbygning.

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. 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 landet så i stedet vil nå målet for 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 for VE-produktionen i medlemslandet.

Oprindelsescertifikater og rammerne for handel med VE

Ifølge direktivforslaget har enhver producent af enten VE-el eller af VE-varme/køling fra anlæg med en kapacitet på over 5 MW (termisk) 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".

Direktivforslaget sætter en række krav til udstedelsen og anvendelsen af oprindelsescertifikater. Ifølge direktivforslaget skal det desuden være en enkelt myndighed, der udsteder oprindelsescertifikaterne. Myndigheden skal føre et nationalt register over certifikaterne og registrere al af- og tilgang til registeret.

Direktivforslaget åbner mulighed for, at oprindelsescertifikaterne kan handles imellem medlemslande eller private juridiske eller fysiske personer. I Rådet er der imidlertid opbakning til formandskabets kompromisforslag, der indebærer, at medlemslandene kan handle med VE som statistiske overførsler imellem sig, og at det alene er den form for VE-handel, der tæller med i landenes målopfyldelse. Der er dermed tale om overførsel af data frem for overførsel af egentlig VE, hvilket også var tilfældet med det oprindelige forslag om oprindelsescertifikater. Den væsentligste forskel er derfor, at forslaget afskærer private personers handel med VE fra at påvirke medlemslandenes målopfyldelse. Oprindelsescertifikaterne fungerer dermed efter kompromisforslaget alene som beviser for ”grøn strøm”, der efterspørges med henblik på at demonstrere en grøn profil (på engelsk ”disclosure”), og ikke som redskaber til målopfyldelse.

Kompromisforslaget åbner desuden mulighed for, at to eller flere lande kan indgå samarbejde om fælles VE-projekter eller kan kombinere deres VE-mål eller støttesystemer. Det er frivilligt for landene, om de vil gøre brug af fleksibilitetsmekanismerne.

Forslaget åbner også mulighed for, at medlemslandene kan medregne VE-el fra tredjelande i målopfyldelsen, forudsat at der er tale om et fælles projekt mellem et eller flere EU-lande og tredjelandet, at VE-elektriciteten er forbrugt i EU, at den er produceret på anlæg sat i drift efter direktivets ikrafttrædelse og at den ikke har modtaget driftsstøtte i tredjelandet. Dermed skal det sikres, at VE-elektriciteten er additionel i forhold til 3. landenes planlagte VE-udbygning.

Målsætning for VE i transportsektoren

Forslaget sætter et bindende mål for andelen af VE 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. Således indgår eksempelvis skibsbrændstof ikke i opgørelsen af det relevante transportenergiforbrug, ligesom forslaget ikke indeholder bestemmelser rettet mod skibsfart. Andre former for VE i transportenergiforbruget end biobrændstoffer, f.eks. VE-el eller VE-baseret brint, vil kunne medregnes i målopfyldelsen, og direktivet pålægger derfor ikke bestemte iblandingskrav.

Ifølge et dansk forslag, som nu indgår i formandskabets kompromistekst, skal VE-el, der anvendes i eldrevne køretøjer, tillægges en vægt i opfyldelsen af VE-transportmålet, der tager højde for de eldrevne køretøjers større energieffektivitet i forhold til andre VE-former i transporten.

Direktivforslaget indfaser 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 medlemslandene 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 ikke mindst mulige effekter på fødevarepriserne.

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 VE 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.
- Af hensyn til naturens eget 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 Rådskonvention 1782/2003/EF.

Efter kompromisforslaget skal drivhusgasfortrængningsprocenten for biobrændstoffer ved direktivets ikrafttræden være mindst 35 pct. og stigende til mindst 50 pct. fra 2017.

Kompromisforslaget fastholder samtidig, at der ikke må dyrkes råmateriale til biobrændstofproduktion på kulstofrige områder, som er defineret som våd- og skovområder.

Imidlertid åbner kompromisforslaget op for, at biomasse fra naturgenopretning, som har til formål at bevare eller skabe en rig biodiversitet, i nærmere bestemt omfang kan indgå i produktionen af biobrændstoffer.

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.

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

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

Efter kompromisforslaget får Kommissionen en vis udvidet rapporteringsforpligtigelse, som blandt andet omfatter eventuelle effekter på fødevarerpriser ved biobrændstofproduktion i EU og i 3. lande med betydelig produktion. Derudover skal Kommissionen rapportere om, hvordan indirekte

arealmæssige forskydningseffekter kan indarbejdes i metodologien for beregning af drivhusgasfortrængningsværdierne.

Ved beregningen af drivhusgasfortrængningen indeholder forslaget en række standardværdier for forskellige typer biobrændstoffer samt en metode til beregning af drivhusgasfortrængningen.

Det påhviler medlemslandene 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 udledningsværdier 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 krav om, at medlemslandene 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 medlemslandene skal fremme brugen af VE ved nybyggeri eller renovering af eksisterende byggeri gennem bygningsreglementet. Her tegner der sig imidlertid et kompromis i Rådet om, at det er i bygningssektoren generelt, at VE-løsninger skal tilstræbes, og at landene kan tage kraftvarmeproduktion og økonomisk effektivitet i betragtning. Der stilles dermed ikke krav om, at der installeres VE-foranstaltninger i hvert enkelt nybygget eller nyrenoveret hus.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er inddraget i beslutningsprocessen i forbindelse med fælles beslutning. Parlamentets industriudvalg (hovedudvalget) har stemt om det foreløbige udspil til Parlamentets holdning til direktivet. Blandt de væsentligste ændringsforslag kan nævnes:

- Andelen af VE i transportsektoren skal være 5 % i 2015 og 10 pct. i 2020. Heraf skal 20 % i 2015 og 40 % i 2020 være "smart technologies" dvs. f.eks. elbiler og anden generation biobrændstoffer.
- Der foreslås bindende midtvejsmål og bøder til de lande, som ikke opfylder deres mål.
- Private skal have mulighed for at handle med VE-certifikater, hvilket dog forudsætter tilladelse fra medlemslandene.
- Flexibilitetsmekanismerne skal primært omfatte statistiske overførsler af VE landene imellem, hvilket er lig den model, der er foreslået af en række EU-lande.
- Drivhusgasfortrængningsprocenten for biobrændstoffer skal være 45 pct. fra direktivets ikrafttræden og 60 pct. fra 2015 for at kunne tælle med i de nationale målsætninger.
- Det foreslås, at biomasse defineres på en ny måde. Bionedbrydeligt affald betragtes stadig som VE, men det forudsætter, at det indsamles separat fra andet affald.

Der er også centrale ændringsforslag om at fremme VE i nybyggeri og fjernvarme samt at strømligne godkendelsesprocedurer og netudbygning for vindmøller.

Parlamentets industriudvalg stemte om sin betænkning den 11. september 2008. Europa-Parlamentet forventes at plenar-behandle forslaget den 3.- 4. december som led i behandlingen af den samlede klima- og energipakke.

7. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

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

Herudover skønnes forslaget ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

8. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser samt konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser af klima- og 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.

Klima- og energipakkens samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark er beregnet ud fra mankoen fra Energistyrelsens basisfremskrivning for energisektoren, (der indeholder allerede besluttede virkemidler) i forhold til opfyldelse af klima- og energipakkens 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 forbundet med hele klima- og energipakken, 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 klima- og energipakken 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 VE 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 VE, 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 overslagmæssigt 3-4 mio. tons på årsbasis uden for den kvoteomfattede sektor i forhold til situationen uden nye initiativer.

9 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 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

Høringsvarene 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. Landbrugsrådet 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. Novozymes finder at 10 pct. er opnåeligt og bør primært være i form af biobrændstof. 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.

Novozymes roser Kommissionens udspil og støtter stærkt op om etablering af kriterier. 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. Novozymes mener, at 35 pct. muliggør at eksisterende teknologier og processer kan bruges, hvilket er en forudsætning for at få etableret et marked for biobrændstoffer, dog for at stimulere udviklingen af fremtidens teknologier bør arbejdes med trinvis hævnning af procentsatsen.

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 incitamenter 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 den 7. maj 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer, som blev fremsat.

Specialeudvalgsdrøftelse den 7. februar 2008:

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 u hensigtsmæssig transport af biomasse.

Sagen blev endvidere drøftet i specialudvalget 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 i forbindelse med 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 pct. 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 spørgsmålstejn til hvordan man ville sikre den infrastrukturelle udbygning i forhold til f.eks. 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.

Sagen blev derudover drøftet i specialudvalget den 10. september 2008:

Greenpeace pointerede behovet for bindende delmål. CO2-kravet for fortrængning af fossile brændstoffer bør være skarpere end 50 pct., gerne op mod 60 pct.

NOAH støttede Greenpeace ift. en højere fortrængningsprocent på 60 pct. 10 pct. målsætningen for vedvarende energi til transport burde fjernes fra forslaget, fordi det ville medføre en stor andel biobrændstoffer.

Dansk Naturfredningsforening gav udtryk for, at der var behov for strenge krav til fortrængning af fossile brændstoffer i 10 pct. VE-målet for transport.

Dansk Energi kommenterede på VE-handel. Opbakning til fokus på omkostningseffektivitet og ønske om at forhandle pakken samlet. Nævnte at Europa-Parlamentet har kompromisforslag vedrørende muligheden for opt-in og grøn-el, hvilket Dansk Energi støtter. Samlenotatet burde

opdateres så disse forslag eksplicit nævnes, og der bør også tages stilling til forslagene fra dansk side.

Dansk Industri støttede op om handelsmekanismerne i Kommissionens forslag. Industrien mente, at Kommissionens forslag om ikke-bindende målsætninger burde bevares i teksten og gik ind for en harmonisering af støttesystemet. 10 pct. målet for transport burde revurderes.

Energi- og olieforum manglede en redegørelse for bevisligheden i, at VE-el i biler også i realiteten stammede fra VE. Oliebranchen mente, at der var uoverensstemmelse mellem Energistyrelsens tidligere meddelelse om, at biobrændstof udgjorde det mest reelle og konkurrencedygtige alternativ til fossile brændstoffer og så det faktum, at man ville lade VE-el tælle tredobbelt. Dertil blev der stillet spørgsmålstejn ved, hvordan den nuværende tvungne iblanding under den nationale allokationsplan harmonerede med den danske modstand mod en tvungen iblanding på 5 pct. Signalerne fra regeringen var meget modsatrettede og forvirrende. Endelig blev der fra branchen givet udtryk for, at det kunne blive problematisk at få behandlet pakken under ét, når der sideløbende blev behandlet en række nærtbeslægtede forslag.

Energinet.dk stillede spørgsmålstejn ved hvilken funktion oprindelsesgarantierne ville have, hvis de ikke skulle bruges til handel, men udelukkende ville blive anvendt til at verificere produktionens VE-oprindelse. Europa-Parlamentets forslag om at inddrage forbrugerne i denne forbindelse ville være værd at se nærmere på.

Dansk Landbrug gav udtryk for, at hensynet til biodiversitet ikke måtte medføre alt for restriktive regler for landbruget. Det fremgik ikke helt tydeligt af samlenotatet, hvilke øvrige miljøhensyn der var tale om ift. dyrkning af biobrændstoffer.

WWF gav sin støtte til arbejdet med el-biler og 10 pct. målet ift. transport, så længe dette mål blev opfyldt ud fra en række strengt fastlagte bæredygtighedskriterier. WWF var optaget af at få at vide, hvordan regeringen forholdt sig til bæredygtige sociale aspekter ift. kriterier for biobrændstoffer, sådan som Europa-Parlamentet havde fremsat forslag om.

Energinet.dk ønskede samtænkning og samspil af energisystemerne, for at deres arbejde som systemoperatører kunne forenkles.

Vindmølleindustrien ønskede bindende mål fordelt på en lineær sti. Det var nødvendigt med en harmonisering af støttesystemerne på sigt, men indtil en decideret harmonisering var kommet på plads, var der behov for, at landene fandt fælles fodslag og fik udarbejdet en brugbar fælles ordning. Systemansvar kunne være en løsning. Dertil var det nødvendigt at have skarp ejermæssig adskillelse af systemerne.

Sagen blev senest drøftet i Klima- og Enerkipolitisk Specialudvalg den 12. november 2008:

Energi- og olieforum ville gerne have forklaret sammenhængen mellem Energistyrelsens rapporter fra januar 2008, og det nuværende forslag om elbiler da førstnævnte konkluderede at elbiler ikke var samfundsøkonomisk rentable. Stillede konkret spørgsmål om VE i bygninger. Energi- og olieforum spurgte, hvorvidt definitionen af 2. generation biobrændstoffer omfattede affald.

Dansk Industri ønskede med reference til referatet fra sidste specialudvalgsdrøftelse at få slettet sætningen vedrørende biobrændstoffer ”idet der var potentiale for en større andel”. DI støttede ikke bindende mål for el og varme. Dansk Erhverv støttede DI i denne betragtning, og spurgte til status for de samfundsøkonomiske beregninger for landbrug og transport.

Dansk Skovforening ønskede kriterierne for biobrændstoffer præciseret, og stillede endvidere spørgsmålstejn ved om formandskabets kompromistekst forbød at gøre brug af biomasse som hidrører fra naturpleje af naturbeskyttede områder under Natura 2000.

DØR fremførte at man ønskede højere standardkrav til biobrændstoffer, frem for at 2. generations biobrændstoffer blev belønnet.

NOAH mente ikke, at regeringens position på forskydningseffekten hang sammen med støtten til 10 pct. VE transportmålet og mente i øvrigt at der burde stilles krav om en fortrængning på 60 pct. fra starten. Mente desuden ikke, at det var tydeligt at regeringen ikke støtter tvungen iblanding.

DØR støttede Europa-Parlamentets forslag om sanktionsmuligheder fsva. landenes VE udbygning. DØR, Greenpeace og WWF ønskede ikke revisionsklausuler i VE direktivet.

DØR ønskede, at private aktører kunne byde ind og handle med VE beviser.

Greenpeace, NOAH og WWF ønskede at fastholde kravet til VE i nye bygninger.

Dansk Fjernvarme bemærkede, at man ikke støttede Europa-Parlamentets forslag fsva. fjernvarme.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Generelt

Fra dansk side støtter man grundlæggende formålet med direktivet om at fremme VE.

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.

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

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

VE-handel og nationale støtteordninger

Danmark er positiv over for Kommissionens forslag om fleksibel handel med VE samt kompromisforslaget om medlemslandenes mulighed for at lave statistiske overførsler af VE imellem sig. Forslagene giver på den ene side mulighed for, at lande, der ønsker at fremme handel, kan gøre dette, og sikrer på den anden side, at lande, der ønsker at opfylde VE-forpligtelsen nationalt, kan gøre dette. Regeringen lægger vægt på, at handelen med VE bliver så velfungerende som muligt.

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 VE. Regeringen er derfor positiv over for forslag til handel med VE, som kan rumme de enkelte landes forskellige støttesystemer og som samtidigt rummer en stor grad af fleksibilitet med fokus på omkostningseffektivitet. Hermed muliggøres kontinuitet i forhold til den igangværende indsats for at fremme anvendelse af VE.

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 får mere forpligtende karakter, eller at der på anden måde etableres en mekanisme, der sikrer, at lande, som markant afviger fra sine delmål, vedtager foranstaltninger, der kan sandsynliggøre en tilstrækkelig VE-udbygning frem mod delmålet.

Desuden ser man fra dansk side positivt på, at Kommissionen via de nationale handlingsplaner og rapporteringsforpligtelser kan følge medlemslandenes udbygning med ny kapacitet til VE 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 ønsker, at udbygningstaksten bliver mere jævn i perioden, end Kommissionens forslag og senere kompromisforslag i Rådet lægger op til.

Danmark støtter desuden behovet for smidige administrative krav til sagsbehandlingen i forbindelse med opførsel af nye VE-anlæg. Der er sympati for, at forslaget stiller krav til medlemslandene om at sørge for, at netudbygningen i EU sker i takt med VE-udbygningen, og at 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. VE 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 biobrændstofteknologier vil med fordel kunne stimuleres ved et krav om en væsentlig CO₂-fortrængning og en på forhånd annonceret gradvis stramning heraf over tid. Fra dansk side kan endvidere støttes forslag som ud over minimumssatserne for fortrængning af CO₂ også giver en vis belønning af højere fortrængningsprocenter, hvilket typisk gælder 2. generations biobrændstoffer.

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. Der bør således korrigeres for, at eldrevne biler i kraft af deres overlegne energieffektivitet skal bruge væsentlig mindre energi (VE-el) til at udføre samme transportarbejde end løsninger baseret på forbrændingsmotoren (biobrændstoffer).

Danmark ser positivt på, at bæredygtighedskriterierne for biobrændstof omhandler krav til biobrændstoffernes direkte effekt på CO₂-fortrængning, kulbinding 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. Der bør heller ikke unødigt indarbejdes krav, som reguleres i anden lovgivning.

I forhold til drivhusgasbesparelser 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 pct. i 2010, og at den endvidere øges til 50-60 pct. i 2015 eller endnu højere, såfremt det er teknisk muligt.

Herudover forholder direktivforslaget sig ikke i tilstrækkeligt omfang til, at dyrkning af bioafgrøder på bekostning af fødevarergrøder kan føre til, at der som kompensation dyrkes fødevarergrøder 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.

Danmark støtter, at der som minimum etableres en overvågningsmekanisme og en mulighed for, at Kommissionen kan foreslå kompenserende foranstaltninger, men ser helst, at Kommissionen indarbejder problemstillingen med indirekte arealmæssige forskydningseffekter i sin metodologi.

Danmark støtter den nye tilføjelse om, at biomasse fra naturgenopretning kan benyttes til produktion af biobrændstoffer.

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. I henhold til forslaget gives Kommissionen vide beføjelser til at træffe aftaler herom med tredje parter, men det er vigtigt at sikre, at der ikke opstår unødvendige handelshindringer.

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.

VE og 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.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Klima- og energipakken generelt

Forslaget har været genstand for politisk drøftelse på rådsmøderne den 28. februar (energi) og den 3. marts (miljø), på energi- og miljørådsmøderne den 5. og 6. juni 2008 samt på rådsmøderne den 10. oktober (energi) og den 20. oktober (miljø). Det Europæiske Råd i oktober 2008 bekræftede, at Rådet skulle søge at nå til enighed om hele klima- og energipakken inden udgangen af 2008.

Byrdefordeling

Med hensyn til byrdefordelingen har der generelt været tale om en positiv modtagelse af direktivforslaget. De fleste lande har dog 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 direktivforslaget, idet fordelingen skal ses i sammenhæng med den samlede balance i hele klima- og energipakken og det samlede VE-direktivforslag.

Nationale handlingsplaner og delmål

Der er generel opbakning til udarbejdelse af nationale handlingsplaner for, hvordan de enkelte lande påtænker at nå det endelige VE-mål.

Danmark og Europa-Parlamentet står ret alene med ønsket om, at delmålene får en mere forpligtende karakter, og at udbygningstakten for VE sættes højere i de første år af perioden.

VE-handel og oprindelsescertifikater

Et stort flertal af lande har givet deres tilslutning til kompromisforslaget, der alene fokuserer på handel som statistiske overførsler af VE imellem medlemslandene mod betaling frem for Kommissionens oprindelige forslag til et handelssystem for VE-oprindelsescertifikater.

Der er meget bred opbakning til forslaget, fordi det tilgodeser både de lande, der ønsker muligheden for at kunne købe sig til deres VE-målopfyldelse og de lande, der ønsker et mere juridisk robust system samt et system, der sikrer kontrollen med nationale støttesystemer.

VE i transportsektoren

Der er generel opbakning til målet om 10 pct. VE til transport, men det diskuteres, hvordan målopfyldelsen skal beregnes. Der er imidlertid bred opbakning til princippet i det danske forslag om at lade VE anvendt i eldrevne køretøjer tælle ekstra i målopfyldelsen pga. disse bilers høje energieffektivitet.

Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer

En række medlemslande går ind for, at mindstekravet til biobrændstoffers drivhusgasfortrængning hæves over tid.

Et flertal af medlemslande støtter, at der skal opstilles kriterier for andre miljømæssige og sociale virkninger i tredjelande, og i det seneste kompromisforslag er der lagt op til, at Kommissionen skal overvåge udviklingen med mulighed for, at Kommissionen senere kan foreslå korrigerende foranstaltninger.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. september 2008 til forhandlingsoplæg forud for miljø- og energirådsmøderne den 10. og 20. oktober 2008.

b: 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

Revideret notat

1. Resumé

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 eller 30 pct. som led i en global aftale.

I handelsperioden 2008-12 er CO₂-udledningen fra større anlæg indenfor el- og varmeproduktion, industri og offshore inkluderet under kvotehandelssystemet. Rådet og Parlamentet har desuden i sommeren 2008 indgået en aftale om at inkludere luftfarten under EU's kvotesystem fra 2012.

Revisionsforslaget fremsætter 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. 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 2010 skal der, ifølge forslaget, 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 til virksomheder i sektorer, der vurderes at være udsat for carbon leakage.

Forslaget har været drøftet politisk på miljø- og energirådsmøderne i marts/februar, juni og oktober 2008. Forslaget forventes sat på dagsordenen med henblik på information fra formandskabet på rådsmøderne for miljø den 4.-5. december 2008 og energi den 8. december 2008.

2. 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.

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.

3. 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.

4. 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 kvotelofter ikke var i stand til at sikre reduktioner af drivhusgasser i de omfattede sektorer, jf. nedenfor.

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 kvotelofter 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.

5. Formål og indhold

Der er følgende hovedelementer i Kommissionens forslag:

Fra nationale kvotelofter til ét EU kvoteloft

Kommissionen foreslår, at der fremover fastlægges ét fælles EU-loft over tilladte emissioner. Hidtil har medlemslandene fastlagt nationale kvotelofter 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 kvotelofter. 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 gennemtvinge betydelige reduktioner af i alt 23 medlemslandes forslag til nationale kvotelofter 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 søtransport ikke skal inkluderes fra 2013, mens Rådet og Parlamentet i forsommeren 2008 har besluttet 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 tredjelande 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 kvote loft og begrænses til de virksomheder, der fortsat modtager gratiskvoter. Kriterierne harmoniseres med kriterierne for tildeling til eksisterende virksomheder.

Kommissionen begrundede 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 overvælge kvoteprisen i varepriserne, selvom kvoterne for stor dels vedkommende er tildelt gratis.

Formandskabet har senest fremlagt kompromisforslag om at indskrive konkrete kriterier for at undersøge hvorvidt og i hvilken grad kvotebelagte anlæg er i risiko for carbon leakage i selve direktivteksten. Desuden har formandskabet fremlagt kompromisforslag om, at der skal udarbejdes en liste over potentielt konkurrenceudsatte industrielle sektorer og undersektorer før indgåelsen af en international klimaaftale.

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.

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.

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 incitamenter til at reducere udledningerne af drivhusgasser og forventes i vid udstrækning fastsat som et antal gratiskvoter pr. produceret enhed eller i forhold til produktionskapacitet.

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. En mulighed er, at det kan ske i form af ekstra gratiskvoter. En anden mulighed er, at det kan ske 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 gratis kvoter til nye virksomheder svarende til fem pct. af det samlede kvoteloft. Tildeling begrænses til de virksomheder, der fortsat modtager gratis kvoter. 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 gratis kvoter, 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.

Formandskabet har senest fremlagt et kompromisforslag, ifølge hvilket også eksisterende virksomheder der udvider, skal kunne modtage gratis kvoter fra puljen til nye virksomheder, og at der skal vedtages en særlig forordning med klare regler for, hvilke udvidelser af eksisterende virksomheder der kan modtage kvoter.

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.

Kreditter fra skovprojekter kan ikke anvendes.

Kommissionen begrundes 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 overføre deres rettigheder til at benytte JI/CDM kreditter til perioden efter 2012.

Formandskabet har senest fremlagt et kompromisforslag om at forøge JI/CDM adgangen i ETS.

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 forbrænding. 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.

Formandskabet har senest fremsat et kompromisforslag om at alle typer stationære anlæg med en årlig udledning under 25.000 t kan undtages. Desuden foreslås kapacitetsgrænsen på 25 MW fjernet, således at anlæg med en kapacitet på over 25 MW, men med emissioner under 25.000 t, også kan undtages.

Regler om monitoring, verifikation og overholdelse

Regler vedrørende monitoring, 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.

Opjustering fra 20 pct. reduktion til 30 pct. reduktion

Forslaget omfatter en automatisk tilpasning af kvotemængden og den årlige reduktion af kvoteloftet i tilfælde af, at der indgås en ny international klimaaftale. Forslaget er dog sat således sammen, at man først vil kunne beregne den ekstra reduktion i 2014.

Formandskabet har senest fremlagt forslag om, at de justeringer, der skal foretages i direktivet såfremt EU øger reduktionsmålsætningen for fællesskabets drivhusgasemissioner 20 til 30 pct. i 2020, skal forhandles efterfølgende, og altså ikke fastlægges på forhånd ved denne revision af direktivet.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets ordfører fra miljøudvalget har offentliggjort sin betænkning med ændringsforslag til direktiv-forslaget. Forslaget blev vedtaget af udvalget den 7. oktober 2008. Europa-Parlamentet forventes at plenar-behandle forslaget den 3.- 4. december som led i behandlingen af den samlede klima- og energipakke.

Rapporten fra Parlamentets miljøudvalg indeholder i alt 79 ændringsforslag – heraf 27 til direktivforslagets bemærkninger og 52 til selve direktivteksten. Miljøudvalget støtter i det store hele Kommissionens forslag, herunder en fælles EU-kvotetildeling, reduktionen af kvoten på 21 pct. i 2020 i forholdt til 2005, den automatiske reduktion af kvoten i forbindelse med en fremtidig klimaaftale, anvendelse af en 8-årig handelsperiode, fortsat aftrapning af kvotemængden frem mod 2025, og – med visse modifikationer jf. nedenfor -100 pct. auktionering af kvoter til elsektoren i 2013. Øvrige sektorer uden en signifikant risiko for carbon leakage skal gradvist øge auktioneringsandelen fra 15 pct. (mod 20 pct. i Kommissionens forslag) i 2013 til 100 pct. i 2020. Rapporten støtter også Kommissionens forslag om, at afgørelsen om hvorvidt det evt. kan blive nødvendigt at kompensere produktion der vurderes at være i risiko for udflytning fra EU, såkaldt

”carbon leakage”, bør afvente udkommet af en global klimaaf tale, om end tidsplanen for analyse af problemets omfang m.v. bør fremskyndes.

Blandt de væsentligste ændringsforslag fra Parlamentets betænkning kan nævnes:

- Parlamentet kræver en mere ligelig adgang til at benytte klimakreditter. Alle operatører som ikke benytter mere end 6,5 pct. JI/CDM kreditter i perioden 2008-12 og som ikke overfører rettigheder til at anvende JI/CDM kreditter i perioden 2008-2012 til perioden efter 2012, foreslås at skulle kunne anvende JI/CDM kreditter op til 4 pct. af deres 2005 emissioner i perioden 2013-20. Det samme skal nye sektorer, der inkluderes under kvotedirektivets område samt helt nye virksomheder. Den samlede mængde må højst udgøre 40 pct. af reduktionskravet 2008-20. Desuden skal der kun kunne benyttes såkaldte ”high quality” JI/CDM projekter der repræsenterer reelle, verificerbare, permanente og bæredygtige emissionsreduktioner.
- Halvdelen af provenuet fra auktionering af kvoter foreslås at skulle anvendes til en international klimafond til forebyggelse og tilpasning til klimaproblemer i tredjelande. Disse midler skal benyttes til emissionsreduktioner, at undgå afskovning og øge tilplantningen af skov på globalt plan i forbindelse med en international aftale samt til tilpasning til klimaforandringer. Den anden halvdel skal anvendes til klimaformål internt i medlemslandene.
- International skibsfart foreslås inkluderet under medlemslandenes reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotebelagte sektorer indtil disse emissioner, senest i 2015 foreslås inkluderet under kvotesystemet.
- Der skal kunne tildeles gratis kvoter til anlæg der udvides med mindst 20 pct. og op til et maksimum på 500 mio. kvoter fra reserven til nye anlæg foreslås reserveret mhp. at kunne benyttes som tilskud til de første 12 kommercielle anlæg med CO₂-lagring på globalt plan.
- Virksomheder med en udledning under 25.000 t skal kunne undtages kvotesystemet. Der ønskes tillige en kapacitetsgrænse på 35 MW.
- Auktioneringen til industrien (bortset fra elsektoren) skal starte på 15 pct. i 2013, i stedet for 20 pct. som foreslået af Kommissionen.
- Der skal kunne gives gratis kvoter til industriens egenproducerede elproduktion til eget forbrug samt til uundgåelige udledninger af gasser fra stålindustrien, der oftest anvendes til elproduktion. Dermed favoriseres nogle typer el-produktion frem for andre.
- Andelen af luftfartskvoter der skal auktioneres skal fastsættes på sammen niveau som for den øvrige industri, idet det af aftalen mellem Rådet, Europaparlamentet og Kommissionen fra forsommeren fremgår, at auktioneringsandelen til luftfart skal være 15 pct. fra 2012 og fremad til 2020 medmindre andet vedtages ifm. revisionen af kvotedirektivet for perioden efter 2012.
- Luftfartens kvotetildeling skal reduceres i samme takt som det er tilfældet for andre sektorer idet det af aftalen mellem Rådet, Europaparlamentet og Kommissionen fra forsommeren 2008 fremgår, at tildelingen af luftfartskvoter skal svare til 95% af den gennemsnitlige årlige udledning i perioden 2004-06 fra 2012 og frem til 2020 medmindre andet vedtages ifm. revisionen af kvotedirektivet for perioden efter 2012.

7. Gældende dansk lovgivning på området

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.

8. 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. DKK/år i 2020 ved en kvotepris på 30 €/t CO_{2e}, 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

Forordningskriterium	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. af auktionsrettigheder fordelt direkte til medlemsstaterne på basis af deres andel af EU's emissioner i 2005 ²	4,8 mia.
90 pct. af auktionsrettigheder fordelt direkte til medlemsstaterne på basis af deres andel af EU's emissioner i 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, juni 2008.

Energistyrelsens foreløbige skøn over de danske emissioner i 2020 er 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. 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 allokeringssplan.

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:

- **Kvotepriis:** Kvotepriisen fastlægges på det samlede EU-marked, og afhænger af samlet udbud og efterspørgsel.
- **Auktionering:** Hovedparten af dansk elproduktion baseret på fossile brændsler 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 nul pct. i 2020 – dog med mulighed for gratiskvoter til særligt konkurrenceudsatte virksomheder.

Der er usikkerhed om den forventede kvotepriis: Kommissionens konsekvensanalyse¹ indikerer en kvotepriis på 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 kvotepriis 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 i 2011 fremsætte et forslag til, hvorledes det undgås at produktionen flytter ud af EU.

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

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

Kommissionen havde foreslået at åbne 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 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. I forhandlingerne om direktivet har det vist sig at et stort flertal af lande ønsker at hæve grænsen til 25.000 t gældende for alle anlæg (ikke kun forbrændingsrelaterede emissioner), hvilket afspejles i formandskabets seneste kompromisforslag. Ved en grænse på 25.000 t vil ca. 95 % af de danske kvotebelagte anlæg kunne undtages kvotesystemet, men de udleder kun ca. 5 % af de samlede, kvotedækkede emissioner

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- og 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 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. 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.

Som følge af det særskilt høje danske reduktionskrav for ikke-kvotefattede 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. til 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. Energistyrelsen vil bidrage med en mere detaljeret beregning i en kommende fremskrivning.

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.

9. 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.

Landbrugsraadet 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 konkurrenceforvriddning 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 konkurrenceforvriddning, 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 landtransportens 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.

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.

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 compensationer. 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 fælles EU-specialudvalgsmøderne for energi og miljø den 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Specialudvalgsdrøftelse den 7. februar 2008:

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.

Grønland og Færøerne

Grønland og Færøerne er ikke omfattet af kvotedirektivet. Det skønnes derfor ikke relevant, at de høres angående ændringen af kvotedirektivet.

Specialudvalgsdrøftelse 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 1212.

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 25.000 tons CO₂ om året skal undtages fra ETS.

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

Sagen er derudover blevet drøftet i specialudvalget den 10. september 2008:

Dansk Industri kvitterede for den øgede adgang til JI/CDM-kreditter, men så gerne en endnu mere jævn fordeling ift. adgang til kreditter. I øvrigt burde der tages højde for et CDM-system i FN-regi.

Greenpeace bemærkede, at der ikke var tale om en mulighed for en stigning i målet i spændet mellem 20 pct. og 30 pct., men at det var tilkendegivet ganske tydeligt i rådskonklusionerne fra Det Europæiske Råd, at målsætningen var fastlagt på først 20 pct. og derefter 30 pct. ifm. indgåelsen af en international aftale. I dette punkt blev Greenpeace bakket op af WWF. Greenpeace mente i øvrigt, at det burde meldes ud, at den danske holdning var at få et mål på 30 pct. Endvidere burde det pointeres i samlenotatet, at det drejede sig om en udfasning af gratisvoter ”til industrien”. Der var i forvejen tildelt alt for mange kreditter, hvilket burde tages i betragtning ift. det kreditloft, der skulle sættes nu. Greenpeace gav til kende, at der burde udvises ansvar og at øremærkning burde overvejes.

NOAH mente, at der burde lukkes helt ned for muligheden for eksterne kreditter eller i det mindste begrænses mest muligt. Brugen af JI/CDM-kreditter måtte ses som problematisk ift. målsætningen om ikke at overstige en temperaturstigning på to grader. Organisationen var direkte imod, at der i regeringens holdning blev lukket op for at sætte penge af til bestemte sektorer (kul).

DI-transport efterspurgte en analyse vedrørende transport.

WWF mente, at auktioneringsprovenuet skulle øremærkes og spurgte, hvordan man ville undgå at overstige en temperaturstigning på to grader, såfremt man ikke ville afsætte midler gennem øremærkning til klimarelatede formål.

Energi- og olieforum efterspurgte en konkretisering af anvendelsen af JI/CDM-kreditter og en analyse af transportaspektet. Derudover fremhævede branchen, at raffinaderier hørte til under problematikken vedrørende ”carbon leakage”, og at benchmarking i kombination med gratisvoter måtte kunne bruges for denne sektor.

Dansk Energi meldte ud, at den danske principielle modstand mod øremærkning af provenuet burde ophæves.

Sagen blev senest drøftet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 12. november 2008:

DI Transport spurgte til status for auktionering og gratisvoter fsva. luftfarten og var ikke enig i, at der skulle laves langsigtede rammebetingelser for luftfart. Mente endvidere at det var vigtigt at sørge for at der var overensstemmelse med Montreal Protokollen. DI Transport ønskede gratisvoter til luftfarten.

DØR udtrykte ønske om fuld auktionering. Man mente ikke at historiske reduktioner skulle tælle, der skulle i stedet være fokus på en samlet Europæisk indsats. DØR støttede regeringen fsva. størrelsen af en kvoterreserve til nye virksomheder.

WWF støttede DØR og spurgte endvidere hvad det ville betyde for Danmark, hvis Tyskland fik tildelt gratisvoter.

WWF, Greenpeace, DØR og NOAH fremhævede at man var kritisk overfor, regeringens principielle holdning om ikke at øremærke midler til klimafinansieringen. Vindmølleindustrien stillede spørgsmålstejn til hvad de øremærkede midler præcist skulle gå til. Mente i øvrigt at det var et urimeligt beløb der, af Europa-Parlamentet, var foreslået afsat til CCS.

DØR, Greenpeace og WWF ønskede ikke en øget adgang til JI/CDM kreditter. WWF spurgte til hvilken mængde af kreditter regeringen ønskede.

WWF stillede spørgsmålstejn ved om der var tale om en automatisk opjustering fra 20-30 pct. når de sidste 10 pct. skulle fordeles på en anden måde set i forhold til den første 20 pct. fordeling. WWF spurgte endvidere, om regeringen stadig støttede en automatisk 'trigger' mekanisme.

Greenpeace mente, at det var kritisabelt at Danmark ikke kunne fastholde kravet om 30 pct. ved indgåelsen af en international aftale (der skal ske en præcisering i samlenotatet)

Energi – og olieforum fremhævede at man havde sent et notat omkring risikoen for Carbon Leakage for raffinaderier og spurgte til status for forhandlingerne for netop denne knast.

Der blev spurgt til om skibsfarten skulle inddrages i ETS.

Dansk Maritime mente, at midlet under alle omstændigheder skulle ligge i IMO, da der her kan laves bindende aftaler.

10. 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 elselskaber. Regeringen finder at en større del af den samlede reduktionsbyrde kan lægges i de kvotebelagte sektorer, der erfaringsmæssigt rummer flere, billige reduktionspotentialer.

Regeringen foretrækker Kommissionens oprindelige forslag om, at kun virksomheder med emissioner under 10.000 t/år bør kunne undtages fra direktivet pga. uforholdsmæssige administrationsomkostninger, såfremt det samtidig sikres, at disse virksomheder underlægges anden

regulering med en tilsvarende effekt. Regeringen er således kritisk overfor, at grænsen hæves til 25.000 t/år. En sådan undtagelse vil i givet fald betyde, at en række industrivirksomheder flyttes til de ikke-kvotebelagte sektorer.

Indførelse af harmoniserede tildelingskriterier for gratiskvoter på basis af benchmarks kan reducere konkurrenceforvridning mellem EU-virksomheder. Endvidere belønnes de mest effektive virksomheder og incitamentet 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 det kun bør overvejes at tildele gratis kvoter i energitunge sektorer, hvor der er en væsentlig 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 støtter Kommissionens og Parlamentets forslag om at vente med at tage stilling til 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 (såkaldt "carbon leakage") til efter en international klimaafnåte. Det samme gælder vedtagelsen af eventuelle konkrete foranståltninger til at modgå carbon leakage. 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 principielt bør tilfalde medlemsstaterne på baggrund af emissionerne fra den enkelte stat i basisårene, og at det er op til medlemsstaten at disponere fuldt ud over provenuet fra auktioneringen.

Regeringen er kritisk over for forslåget til en reserve af gratiskvoter til nye virksomheder pga. de uheldige incitamentsvirkninger ved at give gratiskvoter til nye anlæg. Reserven bør reduceres, og retten til at auktionere kvoterne bør principielt tilfalde medlemsstaterne.

Danmark foretrækker Kommissionens forslag om, at kun egentlig nye virksomheder kan tildeles gratiskvoter, 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.

Under forudsætning af, at supplementaritetsprincippet overholdes, kan Danmark acceptere, at der gives en vis øget adgang til JI/CDM-kreditter inden for kvotesektorerne.

For så vidt angår reduktion af emissioner fra international skibsfart, der ikke er omfattet af Kyoto-protokollen, skal bindende globale og flagneutrale regler gældende for skibe i international fart uanset flag udvikles og fastsættes i FN's søfartsorganisation, IMO. Fra dansk side arbejdes desuden for, at et samlet (flagneutral) reduktionsmål for CO₂-udledning fra international skibsfart indeholdes i en fremtidig global klimaafnåte under FN's Klimakonvention, UNFCCC.

11. Generelle forventninger til andre landes holdning

Forslaget har været genstand for politisk drøftelse på rådsmøderne den 28. februar (energi) og den 3. marts (miljø), på energi- og miljørådsmøderne den 5. og 6. juni 2008 samt på rådsmøderne den 10. oktober (energi) og den 20. oktober (miljø). Det Europæiske Råd i oktober 2008 bekræftede, at Rådet skulle søge at nå til enighed om hele klima- og energipakken inden udgangen af 2008.

Under forhandlingerne har der 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.

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.

Omfordeling

En række østeuropæiske lande har således forsøgt at få godskrevet deres store bidrag til EU's emissionsreduktioner i den kvotebelagte sektor siden 1990 (som følge af den økonomiske omstilling i landene). Disse lande har bl.a. stillet et fælles forslag til ændring af beslutningen om byrdefordeling udenfor de kvotebelagte sektorer og et forslag om yderligere omfordeling af auktioneringsrettigheder med afsæt i 1990 som basisår. Mange af disse lande modsætter sig desuden en høj grad af auktionering til elproduktion allerede fra 2013, da disse lande anfører, at det vil have meget store omkostninger for dem. Visse lande ønsker desuden en lavere grad af auktionering til øvrige industrier end foreslået af Kommissionen.

EU-15 står mere splittede med hensyn til omfordeling af auktioneringsrettigheder og basisperioden for beregning af auktioneringsrettigheder. De fleste EU-15 lande synes dog at kunne støtte en høj grad af auktionering til elproduktion.

Særligt konkurrenceudsatte virksomheder

En række lande kræver, at direktivteksten skal indeholde klare kriterier for samt en liste over, hvilke brancher, der er særligt udsatte for konkurrence og udflytning af produktion som følge af kvotedirektivet. De samme lande kræver generelt mindre auktionering til industrivirksomheder. Andre lande finder, at disse kriterier først kan fastlægges endeligt efter COP 15, da man først der ved, om andre lande vil acceptere udledningsbegrænsninger for samme type virksomheder.

Definition af nye virksomheder og minimumsgrænser

Et stort flertal af lande ønsker en udvidet definition af "nye virksomheder", som giver mulighed for også udvidelser eller omlægninger af eksisterende produktionsvirksomheder skal kunne tildeles gratis kvoter. Formandskabet har senest fremlagt et kompromisforslag, hvorefter der skal vedtages en særlig forordning med klare regler for, hvilke udvidelser af eksisterende virksomheder, der kan modtage gratis kvoter.

Et stort flertal af medlemslande ønsker minimumsgrænsen for virksomheder omfattet af kvotedirektivet sat op til 25.000 t CO₂ pr. år, og at denne grænse skal gælde for alle typer virksomheder, og ønsker desuden kapacitetsgrænsen på 25 MW fjernet.

Opjustering til 30 pct.

Der er uenighed blandt landene om forslaget vedrørende automatisk tilpasning af kvotemængden til et 30 pct. reduktionsscenario i tilfælde af en international post-2012-klimaaf tale. Et flertal af lande ønsker genforhandling af kvotemængden, mens andre støtter en automatisk tilpasning.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. september 2008 til forhandlingsoplæg forud for miljø- og energirådsmøderne den 10. og 20. oktober 2008.

c: 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.

Revideret notat

1. Resumé

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 klimaaftale 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 indebærer forslaget, at medlemsstaterne skal gennemføre reduktionerne lineært med begrænsede muligheder for fleksibilitet.

Forslaget har været drøftet politisk på miljø- og energirådsmøderne i marts/februar, juni og oktober 2008. Forslaget forventes sat på dagsordenen med henblik på information fra formandskabet på rådsmøderne for miljø den 4.-5. december 2008 og energi den 8. december 2008.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 25. januar 2008 ovennævnte forslag til Rådet og EU Parlamentet. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Formål og indhold

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 36,4 mio. tons i forhold til den nyeste fremskrivning, der indeholder effekterne af energiaftalen fra februar 2008. Resultatet af fremskrivningen er dog usikker.

Medlemsstaterne forpligtes desuden til at gennemføre reduktionerne lineært fra 2013 og frem mod 2020. Udgangspunktet for den lineære reduktionssti i 2013 er gennemsnitsniveauet af udledninger fra de ikke-kvotebelagte sektorer i medlemsstaten i perioden 2008-10. 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. Der er fuld fleksibilitet af denne overopfyldelse mellem alle år i perioden, dog skal målsætningen for 2020 overholdes. På grund af det fikserede udgangspunkt for reduktionsstien, sammen med de forventede faldende emissioner fra de danske ikke-kvotebelagte sektorer, kan det forventes at Danmark overopfylder de første år af perioden. Igen skal det påpeges at der er så store usikkerheder omkring fremskrivningen, at det er risikabelt at planlægge efter en overopfyldelse de første år.

Formandskabet har fremsat et forslag der tillader underopfyldelse på fem procentpoint i stedet for to procentpoint, som forslået af Kommissionen.

For at imødekomme de lande der har positive udledningsmål, som beskrevet ovenfor, har formandskabet fremsat et forslag, der tillader disse lande at begynde den lineære sti i 2009 baseret på gennemsnittet af udledninger i 2008 – 2010. Dette vil betyde en samlet stigning på udledninger uden for kvote systemet på højst 100 mio. tons over perioden 2013 – 2020.

I forslaget tillades medlemslandene at opfylde en del af deres reduktionsforpligtigelser gennem køb af kreditter i tredjelande. Den maksimale andel af kredittkøb afhænger af EU's samlede forpligtigelse. 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, for Danmarks vedkommende svarer det til 1,1 mio. kreditter/år. Medlemsstater, som bruger færre kreditter end deres loft kan handle den uudnyttede del af loftet med andre medlemsstater. Forslaget giver til gengæld ikke mulighed for overførsel af uudnyttet kreditloft fra ét år til et andet.

Medlemsstaterne vil kunne bruge kreditter i det omfang, de er genereret før 2013 eller kan henføres til projekter, som er registreret før 2013. Skovkreditter vil ikke kunne anvendes. 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 klimaafnate 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 fra projekter registreret efter 2012 i de industrialiserede lande (såkaldt Joint Implementation) før der er indgået en international klimaafnate og landene har fået tildelt landekvoter.

Formandsskabet har fremsat forslag om at skovkreditter kan anvendes af medlemsstaterne såfremt Kyoto-Protokollens regler om erstatning af midlertidig kreditter overholdes.

Forslaget fastlægger desuden årlige rapporteringsforpligtigelser. 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 klimaafnate.

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 klimaafnate ikke indgås skal medlemsstaterne reducere udledningerne uden for kvotedirektivets anvendelsesområde efter procentsatser, som er fastlagt i annekset til forslaget. Den følgende tabel viser fordelingerne:

Tabel 1: Oversigt over krav til medlemsstaternes reduktioner i 2020 i sammenligning med 2005, samt emissionsmålet, omsat til tons CO2 ækvivalenter. Det er emissionsmålet, der bliver det juridisk bindende.

	Reduktionsprocent i forhold til 2005	Emissionsmål 2020, tons CO2 ækvivalenter
Belgien	- 15 pct.	70,954,356
Bulgarien	20 pct.	35,161,279
Tjekkiet	9 pct.	68,739,717
Danmark	- 20 pct.	29,868,050
Tyskland	- 14 pct.	438,917,769
Estland	11 pct.	8,886,125
Irland	- 20 pct.	37,916,451
Grækenland	- 4 pct.	64,052,250
Spanien	- 10 pct.	219,018,864
Frankrig	- 14 pct.	354,448,112
Italien	- 13 pct.	305,319,498
Cypern	- 5 pct.	4,633,210
Letland	17 pct.	9,386,920
Litauen	15 pct.	18,429,024
Luxembourg	- 20 pct.	8,522,041
Ungarn	10 pct.	58,024,562
Malta	5 pct.	1,532,621
Nederlandene	- 16 pct.	107,302,767
Østrig	- 16 pct.	49,842,602
Polen	14 pct.	216,592,037
Portugal	1 pct.	48,417,146
Rumænien	19 pct.	98,477,458
Slovenien	4 pct.	12,135,860
Slovakiet	13 pct.	23,553,300
Finland	- 16 pct.	29,742,510
Sverige	- 17 pct.	37,266,379
Storbritannien	- 16 pct.	310,387,829

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 pct., 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 pct., set over perioden 2013-2020.

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 i EU aggregeret over perioden 2013-2020.

Forslaget er sat sammen således, at man først vil kunne bestemme fordelingen i 2012, da de nødvendige data ikke er tilgængelige før.

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, og at disse kreditter kan anvendes fleksibelt over hele perioden. Herudover er der fortsat mulighed for at købe kreditlofter internt mellem EU-landene. De projektyper, der bliver tilladt skal leve op til kravene i det nye internationale 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. 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.

Formandskabet har fremsat et forslag, der medfører vedtagelse af en ny beslutning af Rådet og Europa-Parlamentet i stedet for Kommissionens forslag om komitéprocedure.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets miljøudvalg har den 7. oktober 2008 vedtaget en række ændringsforslag til dokumentet. Blandt udvalgets vigtigste ændringsforslag til Kommissionens forslag er at:

- Fremhæver den automatiske overgang til en 30 pct. målsætning, som forslået af Kommissionen i artikel 1.
- Kredit mængden skal reduceres fra 3 pct. årligt af 2005-udledningerne til 8 pct. over hele perioden 2013-2020 med mulighed for at anvende kreditter frit i perioden, samt at nye kredittyper skal kunne være af høj kvalitet, som involverer vedvarende energi og energieffektivitet.

- Medlemslandene skal kunne handle med landekvoter (emissionsrettigheder). Provenuet fra salget af landekvoter skal anvendes til at reducere udledninger gennem investeringer i energieffektiviseringer, vedvarende energi eller miljøvenlig transport.
- Medlemslandene og fællesskabet binder sig til og finansierer reduktioner i udviklingslande som er part til en nye international aftale. Der er ikke fastsat et beløb eller mængde der skal anvendes. EU forpligtes til at støtte klimatilpasning i udsatte udviklingslande ved donormidler. Der skal afsættes mindst 5 mia. Euro i 2013 som stiger lineært frem til 2020 til mindst 10 mia. Euro og midlerne skal være additionelle ift. eksisterende bistand.
- Der opstilles en langsigtet (årlig) reduktionssti i non-ETS, der bidrager til at EU's samlede drivhusgasudledning reduceres med 50 pct. i 2035 og 60-80 pct. i 2050 ift. 1990. Medlemsstaternes mulighed for at underopfylde deres årlige reduktioner nedsættes fra 2 procentpoint til 1 procentpoint.
- Såfremt medlemslandene ikke indfrier reduktionsmålene foreslås det, at medlemsstaterne kompenserer for underopfyldelse med en faktor 1,3 af den mængde, der ligger over det tilladte. Derudover foreslås det, at medlemsstaterne skal betale en bøde svarende til den bøde virksomhederne skal betale i ETS, pt. 100 Euro/ton. Desuden vil Medlemslandene miste auktioneringsrettigheder for ETS-kvoter svarende til den mængde der mangler for opfyldelse.
- International skibsfart foreslås inkluderet under medlemslandenes reduktionsforpligtelser, hvis ikke skibsfart er omfattet af anden lovgivning inden 2011. Kommissionen skal fremsætte forslag hertil inden 2012.

Europa-Parlamentet havde ikke kommentarer til de nationale målsætninger for medlemsstater, som anses for at være en intern diskussion blandt medlemsstaterne. Europa-Parlamentet forventes at plenar-behandle forslaget den 3.- 4. december som led i behandlingen af den samlede klima- og energipakke.

7. Gældende dansk lovgivning på området

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.

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

En 20 pct. reduktion betyder, at der 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 forløb med indregning af energiaftalen fra 21. februar 2008 vurderes, med alle de usikkerheder der indgår i en fremskrivning, at de ikke-kvoteomfattede emissioner vil være ca. 33 mio. tons i 2020.

Det svarer til en manko på godt 3 mio ton ved et EU-mål på 20 pct. Det skal fremhæves, at mankoen er opgjort for året 2020 og vil være mindre i perioden op til 2020. Mankotallet er udover energiaftalens skønnede effekt bl.a. forudsat 10 pct. biofuels i 2020.

Der hersker imidlertid meget stor usikkerhed om mankoen på flere afgørende punkter. En fremskrivning med 12 års tidshorizont er særdeles usikker, og effekten af de besluttede virkemidler i praksis er også usikker. Herudover er der behov for en nærmere undersøgelse af CO₂-emissionen fra affald, og DMU er ved at opdatere basisfremskrivningen for så vidt angår de ikke-energi-relaterede emissioner (fra landbrug mm.).

For Danmark 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. Med den lineære indfasning af 2020 reduktionsmålet vil mankoen være stigende i 2013-2020, men i fraværet af fleksibilitet mellem kreditlofterne de enkelte år, er det ikke muligt at øge kreditanvendelsen i takt med den stigende mako.

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget kan få konsekvenser for statens budget. En nærmere vurdering heraf vil dog være afhængig af hvilke nationale initiativer, regeringen beslutter at sætte i værk for at opfylde reduktionsforpligtelserne 2013-2020, samt i hvilket omfang staten vælger at købe kreditter.

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 foreløbigt 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-kvoteomfattede sektorer udnyttes fuldt ud. I modsat fald vil omkostningerne for Danmark være væsentligt større.

Såfremt EU's samlede CO₂-reduktionsmål øges fra 20 til 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.

9. 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 energifgifter. 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 forvridding 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 ulande. 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 mål opfyldelse 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 reduktionspotentialen 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 konkurrenceforvridning for fødevarerhvervet. 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 klimaaftale, 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 bivirkning, 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.

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.

Specialudvalgsdrøftelse den 7. februar 2008:

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 EU's 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.

Sagen blev endvidere drøftet i specialudvalget den 15. maj 2008:

NOAH mente at der mangler forpligtelse 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 begrundet 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.

Sagen er derudover blevet drøftet specialudvalget den 10. september 2008:

Dansk Landbrug fandt det vigtigt at få fremhævet, at den store landbrugsproduktion af biobrændstoffer burde anerkendes og udløse kompensation. Samtidig burde det nævnes, at landbruget har gjort en stor indsats for at få reduceret CO₂-udslippet, hvilket har ført til reelle reduktioner.

Dansk Industri bemærkede, at der ville blive fremsat et ændringsforslag vedrørende virksomhedernes rolle og energieffektivisering. Industrien gav i øvrigt sin støtte til regeringens mål om kreditter, men ønskede yderligere kontrol med non-ETS sektorens adgang til kreditterne. Det ville skabe problemer, hvis landene fik adgang til at købe ETS-kvoter og på denne måde løse deres udledningsproblemer. I hvert fald hvis det ikke kun var i Danmark, man valgte denne løsning. Denne holdning blev bakket op af Dansk Energi, som mente, at det var essentielt at udvise forsigtighed.

DI-Transport fandt det positivt med det øgede fokus på fleksibilitet, men mente, at det var problematisk med en prioritering ift. bindende reduktionsmål. Derudover ville en lineær reduktionssti måske være medvirkende til at begrænse mobiliteten i samfundet, og den danske holdning hertil burde derfor omformuleres og inddrage fleksibilitetsmekanismer.

NOAH fremhævede, at det var problematisk, at en stor del af reduktionsforpligtelsen kunne opfyldes gennem køb af kreditter uden for landets grænser. Den danske regering burde, sådan som

Europa-Parlamentet havde foreslået, også arbejde for indførelsen af et compliance system, hvormed det kunne sikres, at reduktionsmålene blev indfriet, og overtrædelser burde sanktioneres gennem bøder svarende til modellen for ETS-systemet.

Greenpeace var i tvivl om, hvilken fremskrivning, der var blevet anvendt samt hvorfor der var angivet en reduktionsforpligtelse på mellem 26-30 pct. for Danmark ved en 30 pct. målsætning. Greenpeace mente i øvrigt, at regeringens holdning til øget fleksibilitet medførte for lidt ansvar og for få forpligtelser.

WWF fandt, at reduktionerne burde finde sted på hjemmebane og ikke gennem kreditter. Derudover ville organisationen gerne have klarhed om, hvordan regeringen forholdt sig til en BNP-baseret byrdefordelingsnøgle for de sidste 10 pct. i forbindelse med en international klimaafale.

Sagen blev senest drøftet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 12. november 2008:

NOAH spurgte til anvendelsen af kreditter og til kreditloftet. Mente at det var pinligt for Danmark, at vi prøvede at kompensere os selv for en højere reduktionsforpligtelse. NOAH spurgte til, hvordan man kunne sikre non-ETS-systemet, fx gennem et compliancesystem eller gennem sanktioner. Derudover ville NOAH vide, om det ikke var regeringens holdning, at der skulle være sanktionsmuligheder.

DI Transport støttede i høj grad op om fleksibilitetsmuligheder. DI Transport fandt, at det var problematisk, at Danmark satser på vedvarende energi og el-biler, hvor effekten først ville slå igennem på et senere tidspunkt, og derfor måske ikke ville kunne tælle med i Danmarks reduktionsmål. Den danske linje ville også kunne føre til problemer ift. samfundets mobilitet. Det burde i det hele taget overvejes, om reduktionsstien skulle eksistere.

DØR lodret imod kreditkøb. Regeringen burde støtte Europa-Parlamentets forslag.

Dansk Transport og Logistik (DTL) gav sin støtte til DI Transport for så vidt angår muligheden for fleksibilitet. Spurgte til, om det var realistisk at leve op til reduktionsmålet.

Greenpeace, DØR, WWF og Danmarks Naturfredningsforening mente at regeringen gik efter for mange kreditter. WWF mente i øvrigt ikke at regeringens ønske om mere fleksibilitet og flere kreditter ikke hang sammen med mandatet og en øget kreditmængde som foreslået af Kommissionen.

Energi – og olieforum spurgte om VE i el-biler indgik i 20 pct. målet.

10. 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 pakkelsning 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 regeringsholdning 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. enighed i DER herom. Danmark vil i den forbindelse medvirke aktivt til at finde løsninger, der kan sikre et kompromis, under hensyntagen til danske interesser.

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

I de forestående forhandlinger vil der fra dansk side blive fokuseret på at skabe øget fleksibilitet i gennemførelsen af klima- og energipakken og regeringen kan generelt støtte forslag hertil. Regeringen lægger således vægt på, at der skabes fleksibilitet til at overføre kreditrettigheder mellem kalenderår for bedre at kunne planlægge kreditkøb. Alternativt bør der etableres en stigende profil i den årlige kreditadgang over 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 – inden for rammerne af supplementaritetsprincippet - er parat til at åbne for en større adgang til kreditter, hvis ulandene vælger at indgå i en forpligtende international aftale.

Danmark finder, 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 banking (overførsel mellem år) af rettighederne til at anvende kreditter. Muligheden for i et vist omfang at gennemføre opfyldelse af en del af forpligtelsen gennem omkostningseffektive reduktioner i andre EU lande via handel med medlemslandenes udledningsrettigheder er en anden option.

Under forudsætning af at supplementaritetsprincippet overholdes, kan Danmark støtte, at lande med høje reduktionsmål og store omkostninger ved reduktioner uden for ETS får adgang til større fleksibilitet end lande med mindre reduktionsmål og lande, der får mulighed for at øge deres udledninger. Det skal først og fremmest ske inden for rammerne af det samlede kreditloft på 3 pct. som foreslået af Kommissionen.

Regeringen er indforstået med at fleksibilitet og kontrol går hånd i hånd. Hvis der opnås øget fleksibilitet i forslaget, ser regeringen derfor generelt positivt på forslag, der skal tjene til at sikre at den samlede EU-indsats ikke risikerer at blive undermineret.

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.

30 pct. målsætning i forbindelse med en international aftale

Regeringen lægger vægt på, at der sker en automatisk fordeling af den ekstra reduktionsbyrde forbundet med at hæve reduktionsmålet fra 20 pct. til 30 pct. Regeringen vil desuden arbejde for at der opnås vished om nationale reduktionsmål i 2020 i tilfælde af et 30 pct. EU-mål allerede i dag.

Regeringen støtter det af Kommissionen foreslåede princip om, at opskrivningen i givet fald baseres på landenes relative emissionsniveauer (frem for BNP).

Sinks

For at sikre en omkostningseffektiv opfyldelse af reduktionsmål, samt give medlemsstaterne et incitament til at sikre at drivhusgaseffekten af forvaltningen af natur-, jord- og skovbrug integreres i klimapolitiken, arbejder regeringen for at emissionsreduktioner, som medlemslandene opnår ved at øge naturens optag af CO₂, kan medgå i opfyldelsen af reduktionsmål, ligesom det er tilfælde i perioden 2008-12.

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 lave tekniske tilpasninger i retsakter.

Generelt

For så vidt angår reduktion af emissioner fra international skibsfart, der ikke er omfattet af Kyoto-protokollen, skal bindende globale og flagneutrale regler gældende for skibe i international fart uanset flag udvikles og fastsættes i FN's søfartsorganisation, IMO. Fra dansk side arbejdes desuden for, at et samlet (flagneutral) reduktionsmål for CO₂-udledning fra international skibsfart indeholdes i en fremtidig global klimaafnede under FN's Klimakonvention, UNFCCC.

11. Generelle forventninger til andre landes holdning

Forslaget har været genstand for politisk drøftelse på rådsmøderne den 28. februar (energi) og den 3. marts (miljø), på energi- og miljørådsmøderne den 5. og 6. juni 2008 samt på rådsmøderne den 10. oktober (energi) og den 20. oktober (miljø). Flere lande har givet udtryk for at byrdefordelingen for deres vedkommende er for hård. Det Europæiske Råd i oktober 2008 bekræftede, at Rådet skulle søge at nå til enighed om hele klima- og energipakken inden udgangen af 2008.

Diskussionerne mellem landene har været præget af ønsker om større fleksibilitet samt ændring af basisår (2005).

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

De indledende forhandlinger viser, at det vil være særdeles vanskeligt at ændre den foreslåede byrdefordeling, herunder fordelingen af emissionsreduktioner i de ikke-kvoteomfattede sektorer ikke mindst i lyset af Kommissionens beregninger, der viser, at Danmark har de relativt laveste omkostninger blandt EU-15 samt lavere omkostninger end visse østeuropæiske lande. Selvom grundlaget for Kommissionens beregninger kan forekomme tvivlsomt, er der en reel risiko for at en åbning af forhandlinger om byrdefordelingen kan medføre en endnu større dansk byrde.

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 kvotehandelssystemet. 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 ønsker at gøre det muligt at opkøbe kvoter inden for kvotehandelssystemet til opfyldelse af mål uden for kvotesystemet. Andre lande ønsker modsat at kunne benytte ikke-kvoteomfattede reduktionsmuligheder i kvotehandelssystemet.

En række lande har fremsat forslag om øget fleksibilitet i forhold til Kommissionens forslag om en årlig, lineær reduktionssti, samt mulighederne for at underopfylde med to procentpoint årligt.

Endelig har nogle 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. Visse lande har tidligere fremsat forslag om at øge kreditloftet for lande med store reduktionsforpligtelser. Der synes at være stor opbakning til køb af udledningsrettigheder, samt til at kreditlofter kan overføres til efterfølgende år.

En række EU-lande har stillet et modforslag til Kommissionens forslag, hvor de dels vil have nationale mål, der både omfatter landets emissioner fra ETS og non-ETS sektorer (som under det nuværende system), dels vil have 1990 som basisår, for at tilgodese reduktionerne i emissionsniveauet siden 1990. Derudover ønsker de en ensartet reduktionsprocent for alle medlemsstater.

Flere medlemslande, herunder Danmark, har løbende forsøgt at fastholde Kommissionens forslag om, at byrdefordelingen i et 30 pct. scenarie fastlægges som en del af pakken, dels for medlemsstaternes mulighed for at planlægge, og dels for at styrke EU's internationale forhandlingsposition i COP15-forhandlingerne, og fordi fordelingen af de sidste 10 pct. er en del af den samlede byrdefordeling. En stor gruppe af lande modsætter sig en automatisk mekanisme, hvilket er blevet imødekommet i formandskabets seneste kompromisforslag.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. september 2008 til forhandlingsoplæg forud for miljø- og energirådsmøderne den 10. og 20. oktober 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)
KOM(2008)18

Revideret notat

1. 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. Forhandlingerne 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 EU-Kommissionen. Generelt er landene – inkl. Danmark – positive over for etableringen af et regelsæt for lagring af CO₂. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmøderne for miljø den 4.-5. december 2008 og energi den 8. december 2008 med henblik på information fra formandskabet.

2. 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.

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 EU-Kommissionen fremsat udkast til et CCS-direktiv.

3. Hjemmelsgrundlag

Kommissionen sendte den 25. januar 2008 ovennævnte forslag til Rådet og Europa-Parlamentet. 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).

4. 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.

5. Formål og indhold

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.

Direktivforslaget har været behandlet i Rådets miljøarbejdsgruppe, og der er i den forbindelse fremkommet forslag til ændringer i direktivteksten på flere punkter.

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 efterforskningstilladelse, hvis efterforskning er nødvendig til at indhente de oplysninger, der kræves til valg af lokalitet. Adgangen til efterforskningstilladelse skal være ikke-diskriminerende, omfatte et afgrænset område med tilhørende volumen og som et kompromisforslag er det besluttet at adgangen højst må gives for den periode, som anses for nødvendig for at udføre den efterforskning til hvilken tilladelsen er givet (med mulighed for forlængelse, hvor det har vist sig, at perioden ikke har været tilstrækkelig, og hvor efterforskningen er udført i henhold til tilladelsen). Efterforskningstilladelsen 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 kompetence 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. Som et kompromisforslag er det foreslået, at Kommissionen gives ret til at afgive en ikke-bindende udtalelse om en lagringstilladelse indenfor fire måneder fra modtagelse af udkast til lagringstilladelse fra myndigheden.

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 viser, 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 i drifts- og post-closure perioden indtil overførsel af ansvar for lageret til staten kan overholdes. Direktivforslaget indeholder nu som et kompromisforslag også en bestemmelse om, at der før overdragelse af ansvar for lageret til staten af operatøren skal erlægges et finansielt bidrag samt en bestemmelse omkring vurderingen af det finansielle bidrags størrelse.

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, samt som et kompromis, også et register over udstedte lagringstilladelser,
- 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 (vandrammedirektivet),
- 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.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets ordfører fra miljøudvalget har offentliggjort sin betænkning om forslaget den 5. juni 2008. Miljøudvalget vedtog forslaget den 7. oktober 2008. Europa-Parlamentet forventes at plenar-behandle forslaget den 3.- 4. december som led i behandlingen af den samlede klima- og energipakke.

Blandt de vigtigste af Parlamentet vedtagne forslag til ændringer i direktivforslaget kan nævnes:

- En grænseværdi for renheden af den CO₂ strøm som skal lagres på minimum 95 pct. CO₂ samt et forbud mod indhold af korrosive substanser som H₂S og SO₂. Trace elementer til monitorering af CO₂ bevægelse i lageret tillades dog.
- En minimums "post-closure" periode på 50 år efter lukning af lageret, før ansvaret herfor overdrages til staten.
- Krav om etablering af en finansiel mekanisme i form af årlige bidrag fra operatøren til en fond til dækning af statens udgifter til monitorering og andre udgifter efter overdragelse af ansvar for lageret.
- En skærpelse af kravet om "capture-readiness", sådan at nye kraftværker på over 300 MW underlægges en grænseværdi for CO₂ udledninger på 500 g CO₂ / kWh, hvilket betyder at alle nye kraftværker der overstiger disse specifikationer er pålagt at anvende CCS teknologien.
- Senest pr. 31. december 2014 skal Kommissionen overveje, om CCS-kravet bør udstrækkes til at også at gælde for andre store udledere.

7. Gældende dansk lovgivning på området og 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.

8. 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

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.

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

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

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.

9. 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 nøglefaktorer 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.

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 hjørnesteen 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.

Landbrugsraadet 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. Landbrugsraadet 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 forslagets bestemmelse er for uflexibel 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 væsentlige uregelmæssigheder, 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 den 7. februar 2008. Nedenfor et kort gengivet de overordnede kommentarer som blev fremsat.

Specialudvalgsdrøftelse den 7. februar 2008:

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 spørgsmål 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.

Sagen 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 spørgsmål 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.

Sagen er derudover blevet drøftet i specialudvalget den 10. september 2008:

NOAH understregede, at det var vigtigt at forhindre, at CCS-teknologien ikke blev omdannet til en pengemaskine på bekostning af udviklingen og forskningen i vedvarende energiteknologier. Greenpeace og Dansk Naturfredningsforening støttede denne holdning.

Greenpeace samtidig udtryk for, at formuleringen under den danske holdning vedrørende ”capture ready” ikke var anvendelig. Det ville være en mere holdbar løsning helt at lukke kulkraftværkerne.

WWF var skeptisk over for CCS-teknologien og udtrykte bekymring for, at der ville ske et boom i opførelsen af kulkraftværker inden direktivets ikrafttræden.

Dansk Energi mente, at CCS kunne blive et interessant virkemiddel. Industrien anbefalede en periode på 2 år for efterforskningstilladelserne.

Dansk Industri så potentialer i CCS-teknologien og mente, at det i Danmark burde være muligt at anvende teknologien på lige fod med andre virkemidler, herunder vedvarende energi. Det var derfor nødvendigt, at reguleringen kom på plads nu. Tredjepartsadgang burde være mulig.

NOAH understregede, at det var vigtigt at forhindre, at CCS-teknologien ikke blev omdannet til en pengemaskine på bekostning af udviklingen og forskningen i vedvarende energiteknologier.

Greenpeace og Dansk Naturfredningsforening støttede denne holdning.

Greenpeace gav samtidig udtryk for, at formuleringen under den danske holdning vedrørende "capture ready" ikke var anvendelig. Det ville være en mere holdbar løsning helt at lukke kulkraftværkerne.

WWF var skeptisk over for CCS-teknologien og udtrykte bekymring for, at der ville ske et boom i opførelsen af kulkraftværker inden direktivets ikrafttræden.

Dansk Energi mente, at CCS kunne blive et interessant virkemiddel. Industrien anbefalede en periode på 2 år for efterforskningstilladelserne.

Dansk Industri så potentialer i CCS-teknologien og mente, at det i Danmark burde være muligt at anvende teknologien på lige fod med andre virkemidler, herunder vedvarende energi. Det var derfor nødvendigt, at reguleringen kom på plads nu. Tredjepartsadgang burde være mulig.

Sagen blev senest drøftet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 12. november 2008:

NOAH og Greenpeace mente, at samlenotatet skulle præciseres, hvis der blot var tale om capture-delen ved capture-readiness. Mente i øvrigt at CCS var et fejlskud, der ikke skulle ofres offentlige midler på.

DØR og Greenpeace mente, at Europa-Parlamentets forslag om et emissionsloft for kraftværker over 300 MW var fornuftigt set ift. at øge energieffektiviteten. WWF spurgte, hvorvidt man var nået videre i en vurdering af forslaget om et emissionsloft. Undrede sig over regeringens holdning til obligatorisk CCS, men WWF mente at CCS med tiden ville blive obligatorisk.

Greenpeace henviste til deres briefing om CCS og ville fremsende papirer.

Danmarks Naturfredningsforening støttede holdningen til CCS hos NOAH, DØR, WWF og Greenpeace, og tilføjede at det var vigtigt at teksten omkring ansvarsoverførsel var klar.

10. 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 i 2008, jf. enighed i DER herom. Danmark vil i den forbindelse medvirke aktivt til at finde løsninger, der kan sikre et kompromis, under hensyntagen til danske interesser.

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 regeringens 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.

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 regeringen, 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.

Af hensyn til tidsperspektivet i demonstrationsperioden, og da der ikke ved CO₂-lagring er de samme usikkerheder som ved efterforskning efter kulbrinter, finder Danmark, at efterforskningstilladelserne maksimalt skal kunne gives for en periode på fire år, der kan forlænges én gang med maksimum to år; eller alternativt, at det lades op til medlemsstaterne selv at definere efterforskningsperiodens længde.

Fra dansk side ses det som meget positivt, at direktivet indeholder bestemmelse om, at nye kraftværker på 300 MW eller mere fra direktivets ikrafttræden skal være "capture-ready".

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været genstand for politisk drøftelse på rådsmøderne den 28. februar (energi) og den 3. marts (miljø), på energi- og miljørådsmøderne den 5. og 6. juni 2008 samt på rådsmøderne den 10. oktober (energi) og den 20. oktober (miljø). Det Europæiske Råd i oktober 2008 bekræftede, at Rådet skulle søge at nå til enighed om hele klima- og energipakken inden udgangen af 2008.

Forslaget er generelt blevet vel modtaget. Fra dansk side har man generelt tilkendegivet en positiv holdning over for regelsættet og tilfredshed med Kommissionens forslag.

Generelt har forhandlingerne været præget af, at der er tale om en ny teknologi, hvorfor gennemgangen på arbejdsgruppeniveau har været meget grundig og præget af opklarende spørgsmål og grundige afklaringer fra Kommissionen. Der er brugt megen tid på at definere en række tekniske begreber i direktivet ligesom der er kigget grundigt på miljø- og sikkerhedsmæssige forhold.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. september 2008 til forhandlingsoplæg forud for miljø- og energirådsmøderne den 10 og 20. oktober 2008.

2. CO2 fra biler

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

Revideret notat

1. Resumé

Forslaget tager afsæt i en meddelelse fra Kommissionen fra foråret 2007, der indeholdt en målsætning om, at den gennemsnitlige udledning af nye biler skulle ned på 120 g CO₂/km i 2012. Forslaget indebærer, at den gennemsnitlige udledning af CO₂ fra nye biler ikke må overstige 130 g CO₂/km. Emissionsloftet for den enkelte bil er gjort afhængig af bilens vægt, således at tunge biler må udlede mere end 130 g CO₂/km, mens lette biler må udlede mindre. Såfremt bilfabrikanter overskrider loftet, skal de betale en afgift pr. gram CO₂, som loftet er overskredet. Den resterende reduktion på i gennemsnit 10 g CO₂/km for nye biler vil skulle findes ved supplerende tiltag som eksempelvis dæktryksmålere, gearskiftsindikator, biobrændstoffer m.v.

Formandskabet arbejder på den ene side for at give mere fleksibilitet til forordningens sanktioneringsmekanismer samt en indfasningsordning for bilfabrikanterne. På den anden side opererer formandskabet med en langsigtet målsætning for bilers gennemsnitlige CO₂ udledning på omkring 95 g CO₂/km fra 2020.

Forslaget har senest været på rådsmødet (miljø) den 20. oktober 2008 til politisk drøftelse. Forslaget forventes sat på dagsordenen til rådsmødet (miljø) den 4.-5. december 2008 med henblik på information fra formandskabet.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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 (af pønål karakter) ("premium" i engelsk oversættelse) pr. gram som loftet er overskredet for antallet af nyregistrerede køretøjer det pågældende år. Afgiften (af pønål karakter) 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 "fodaftryk" skal indberettes. "Fodaftryk" er et

alternativt mål for bilens fysik i stedet for massen. ”Fodaftryk” defineres som sporvidde x akselafstand. Det er et flademål som opgives i m², hvor massen opgives i kg. Hensigten med at indsamle bilers ”fodaftryk” 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.).

Formandskabet ser nærværende forslag som værende tæt knyttet til klima- og energipakken. I den forbindelse har formandskabet introduceret nye elementer i forslaget, herunder:

- Indfasning af ordningen således, at en endnu ikke fast andel på mellem 60-65% af en fabrikants nye biler skal overholde loftet fra 2012, og øges til 100% i 2015.
- Fleksibilitet i afgiftsmekanismen ved, at mindre overskridelse af emissionsloftet ikke skal pålægges fuld afgift.
- Indførelse af en CO₂-rabat på op til 7 gram CO₂/km, såfremt fabrikkerne anvender grøn teknologi, hvor teknologiens CO₂ gevinst ikke afspejles i de gældende målemetoder for bilers CO₂ udledning m.v.
- En langsigtet målsætning om en gennemsnitlig udledning på omkring 95 g CO₂/km fra 2020.

Rådets Juridiske Tjeneste har vurderet, at forslaget har hjemmel i artikel 175 (1) om foranstaltninger på miljøområdet, hvormed der er tale om en afgift af pønål karakter.

6. Europa-parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets miljøgruppe har den 25. september 2008 stemt en række ændringsforslag igennem.

Miljøgruppen fastholdt afgiftsmekanismen som foreslået af Kommissionen – både med hensyn til den faktiske afgiftsstørrelse og en fleksibilitet i afgiften ved mindre overskridelser – og samtidig foreslog gruppen en langsigtet målsætning på 95 g CO₂/km fra 2020.

7. Gældende dansk ret og forslagens 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 ”fodaftryk” (sporvidde x akselafstand), men da der er tale om en forordning vil retsakten ikke skulle implementeres i dansk lovgivning, da forordningen er almenyldigt bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, jf. traktatens artikel 249 (2).

Det 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 det indre marked. Rådets Juridiske Tjeneste har i juli 2008 som svar afgivet en udtalelse, hvoraf det fremgår, at traktatens artikel 175 (1) om foranstaltninger på miljøområdet er den korrekte hjemmel for forslaget. Som begrundelse herfor henviser Rådets Juridiske Tjeneste til, at forslaget efter sit indhold hovedsageligt har til formål at varetage

miljøhensyn, og at forslaget alene har en indirekte effekt på det indre marked. Med henvisningen til traktatens artikel 175 (1) i stedet for artikel 175 (2), der vedrører foranstaltninger på miljøområdet af hovedsagelig fiskal karakter, har Rådets Juridiske Tjeneste samtidig indirekte fastslået, at forslagets afgifter er af pønål og ikke fiskal karakter. Hjemmelen i artikel 175 (1) giver endvidere de enkelte medlemsstater større muligheder for nationalt at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger end de ville have haft efter traktatens bestemmelser om det indre marked. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger skal blot være forenelige med traktaten og meddeles Kommissionen, jf. traktatens artikel 176.

8. 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 overvæltet 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 den manko, der er mellem EU's egenindtægter og dets udgifter. 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. Herudover skønnes forslaget at være tilnærmelsesvist neutralt for de offentlige finanser såfremt provenuet fra afgiften modregnes i medlemsstaternes residualbidrag. Såfremt provenuet fra afgiften ikke modregnes i residualbidraget, skønnes forslaget at indebære et provenutab på ca. 3 mia. kr. årligt.

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, hvori man også har indregnet potentielle trængselsgevinster. For så vidt angår øvrige miljøgevinster, vurderes disse som begrænsede, da det vil kræve montering af supplerende udstyr, hvilket bilfabrikanterne ikke vurderes at blive tilskyndet gennem nærværende forslag. Grundet 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. De danske beregninger er baseret på erfaringer med danske forbrugeres respons på ændringer i bilbeskatningen, som kan afvige fra responsen i andre lande. Dette skal ses i sammenhæng med, beskatningen af biler i udgangspunktet er beskattet højt i Danmark. Derfor kan der være store forskelle på fortrængningsomkostningerne i de forskellige lande, hvorfor EU Kommissions opgørelse kan være retvisende for så vidt angår EU 27.

Beskyttelsesniveau

Af forslagets 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 142.000 ton CO₂ årligt når bilparken er fuldt udskiftet.

9. 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 hørings svar 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 køretøjs effektivisering 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 incitamenter 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 havde 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 det indre marked.

Endvidere blev specialudvalget hørt i en skriftlig procedure den 19.-22. september 2008, hvor der ikke blev fremført væsentlige ændringer til tidligere fremsatte synspunkter.

Sagen blev senest drøftet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 12. november 2008:

DØR mente, at regeringen manglede at tage stilling til formandskabets kompromisforslag med nye elementer, herunder bl.a. vedrørende indførelsen af en CO₂-rabat. Derudover ville DØR gerne vide, hvorfor regeringen under regeringens holdning havde lagt sig fast på et langsigtet mål på 100g CO₂/km i 2020, når der i formandskabets kompromisforslag lægges op til 95g CO₂/km. DØR mente ikke, at det var nogen grund til, at Danmark lå over formandskabets forslag.

DI Transport efterlyste fortrængningsberegninger, som DI Transport gerne ville have tilsendt. Der måtte være en fejl i beregningerne.

Energi- og olieforum enig med DI Transport.

Greenpeace enig med DØR. Greenpeace roste også regeringens holdning til, at forslaget skal være hjemlet i artikel 175 (1) om foranstaltninger på miljøområdet, og spurgte til om det betød, at regeringen ville benytte denne mulighed til at stille yderligere krav til bilindustrien.

WWF og NOAH støttede Greenpeace og DØR.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark kan som udgangspunkt tilslutte sig initiativer, der sigter mod at begrænse transportsektorens udledning af drivhusgasser og kan principielt tilslutte sig forordningsforslaget i den fremsatte form.

Fra dansk side støttes endvidere Rådets Juridiske Tjenestes vurdering, hvorefter forslagets korrekte hjemmel er artikel 175(1) om foranstaltninger på miljøområdet, da forslaget primært har til formål at varetage miljøhensyn.

Det er samtidig vigtigt, at valget af konkrete virkemidler tager hensyn til reduktionspotentiale og omkostningseffektivitet.

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 efterledes.

Fastsættelsen af et emissionsloft med udgangspunkt i bilens vægt kan efter foreløbige vurderinger give et u hensigtsmæssig 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. Dette kan eksempelvis ske ved brug af bilens fodaftryk (sporvidde x akselafstand).

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.

Det er for Danmark endvidere vigtigt, at et eventuelt provenu fra en afgift af pønål karakter tilfalder EU-budgettet – subsidært at provenuet fordeles til samtlige medlemsstater efter en given fordelingsnøgle.

Endelig finder Danmark det vigtigt, at nicheproducenter ikke omfattes af lempeligere vilkår end de øvrige bilfabrikanter.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Overordnet vurderes formandskabets nye elementer i forslaget at samle støtte blandt en række lande. Omvendt ser et mindre antal lande – typisk ikke bilproducerende – formandskabets forslag som en uhensigtsmæssig lempelse af Kommissionens oprindelige forslag. Dog har disse lande også presset på for at få en langsigtet målsætning fra 2020, hvilket der synes at være opbakning til.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketinget Europaudvalg den 30. september 2008 til forhandlingsoplæg.

3. Afskovning og skovødelæggelse

Kommissionens meddelelse om adressering af udfordringerne ved afskovning og skovødelæggelse for at takle klimaændringer og tab af biodiversitet

KOM(2008)645 endelig

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (miljø) den 4.-5. december 2008 forventes vedtaget rådskonklusioner. Rådskonklusionerne er lavet på baggrund af Kommissionens kommunikation KOM(2008) 645 Final om adressering af udfordringerne ved afskovning og skovødelæggelse for at takle klimaændringerne og tab af biodiversitet. Kommissionens kommunikation skal ses i lyset af det kommende klimatopmøde i Poznan og forberedelserne til en post 2012 klimaaf tale og i sammenhæng med EU's mandat til COP15 i København. Kommunikationen understreger vigtigheden af at få bremsede emissionerne fra afskovning, hvis EU's mål med at begrænse temperaturstigningen til 2 grader skal nås. Rådskonklusionerne understreger vigtigheden af, at EU adresserer problemstilling omkring afskovning i både i interne og i eksterne politikker og skal i forlængelse af kommunikationen også ses som et led i EU's mandat til COP15.

2. Baggrund

Det Franske formandskab har udarbejdet udkast til rådskonklusioner på baggrund af Kommissionens kommunikation om adressering af udfordringerne ved afskovning og skovødelæggelse for at takle klimaændringerne og tab af biodiversitet. Rådskonklusionerne skal ses som et led i EU's fælles mandat til COP15 i København, som forventes færdigt i begyndelsen af 2009.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Rådskonklusionerne gør opmærksom på sammenhængen mellem tiltag i forhold til afskovning, drivhusgasemissioner og biodiversitet. Samtidig peger konklusionerne på illegal skovhugst som en af de vigtigste årsager til afskovning og støtter Kommissionens forslag om, at inddrage problemstillingen om afskovning både i EU's interne og i EU's eksterne politikker.

Rådskonklusionerne støtter Kommissionens forslag om i internationalt regi at etablere et nyt instrument, "Global Forest Carbon Mechanism" (GFCM), med henblik på at genere et væsentligt finansieringsbidrag til at takle afskovning og skovødelæggelse. Konklusionerne påpeger, at sådan et instrument bør adressere den fulde række af nationale omstændigheder, og slår til lyd for, at

finansieringen skal ydes på basis af målbare resultater, hvor der fokuseres på at begrænse bruttoafskovning og skovødelæggelse, fremme beskyttelse og bæredygtig drift af skove samt øge lageret af kulstof i skove. Konklusionerne peger på nødvendigheden i at styrke håndhævelse af skovlove og fremme god skovforvaltning som en afgørende forudsætning fremme af politiske målsætninger for skovforvaltning, og understreger at hensyn til beskyttelse og bæredygtig benyttelse af biodiversitet og økosystemer bør tages i betragtning ved tilrettelæggelse af tiltag, der adresserer afskovning. Konklusionerne gør opmærksom på betydningen af EU's klima- og energipakke i forhold til mulighederne for finansiering af tiltagene mod afskovning, fx i form af frivillig overførsel fra auktioneringsprovenuet inden for EU ETS kvotesystem. Samtidig lægges der op til at EU skal overveje at anerkende kreditter indenfor rammen af "Global Forest Carbon Mechanism" til opfyldelse inden for EU's ETS system som et supplement på lang sigt og om GFCM kreditter skal kunne bruges delvist i målopfyldelsen for lande allerede i perioden 2013 – 2020. Konklusionerne støtter endvidere at gøre "Global Forest Carbon Mechanism" operationel fra 2013.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der er tale om rådskonklusioner. Punktet har dermed ingen umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk lov, men det kan ikke forudses på nuværende tidspunkt hvorvidt der på sigt kan forekomme tilpasninger i forhold til dansk lov.

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

Konklusionerne har ikke på nuværende tidspunkt statsfinansielle konsekvenser, men de må forventes at få konsekvenser, når der vedtages foranstaltninger til gennemførelse af konklusionerne. Nærmere vurdering af de økonomiske konsekvenser for statsfinanserne vil blive foretaget i forbindelse med de enkelte gennemførelsesforanstaltninger.

Ligeledes må konklusionerne forventes at medføre gennemførelsesforanstaltninger, der vil have positive konsekvenser for miljøet og sundhed idet det må formodes at konklusionerne på sigt fører til reducerede emissioner.

9. Høring

Høring ift. rådskonklusionerne er ikke relevant.

Sagen blev drøftet i Klima- og Energi politisk Specialudvalg den 12. november 2008:

Greenpeace mente, at det var afgørende vigtigt, at der sættes konkrete mål for at bremse afskovningen (afgav også skriftlige kommentarer) og mente, at det burde fremgå hvordan finansieringen skulle foregå. Greenpeace så gerne at auktioneringsprovenuet fra ETS blev brugt i finansieringen af mekanismer der kunne bremse afskovningen. Greenpeace mente ikke at skovkreditter skulle kunne anvendes i ETS. Mente i stedet, at der skulle etableres en multilateral fond under klimakonventionen. Greenpeace ønskede at konklusionerne skulle bede Kommissionen

om, at lave en analyse af hvilke politikker der er drivkraften bag afskovning. Greenpeace mente, at EU's landbrugspolitik spillede en væsentlig rolle ift. afskovning.

Det Økologiske Råd, NOAH og WWF Støttede generelt Greenpeace i betragtningerne omkring rådskonklusionerne.

NOAH mente i øvrigt, at VE transportmålet i VE-direktivet var en af drivkræfterne bag afskovning.

LO mente, at man burde se på udviklingsbistanden i sammenhæng med betragtningerne omkring afskovning. Der var et behov for alternative indtjeningsmuligheder i udviklingslande hvis man skulle løse problemet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark kan som helhed bakke op om linjen i formandskabets første udkast til konklusioner, og kan støtte at EU i drøftelserne om fremtidige instrumenter, der sigter på at opnå reduktioner i drivhusgasudledning fra skovrydning og skovdegradering i udviklingslande også sætter fokus på behovet for at reducere bruttoafskovningen og sikre beskyttelse og bæredygtig drift af eksisterende skove samtidig med, at der i videst muligt omfang tages hensyn til beskyttelse og bæredygtig benyttelse af biodiversitet og økosystemer samt fattigdomsbekæmpelse og indfødte folks rettigheder. Danmark kan samtidig støtte fokuseringen på en styrket håndhævelse af skovlove som en afgørende forudsætning for opnåelse af politiske mål for skovforvaltning, herunder klimapolitiske mål.

Da der er tale om et helt nyt udkast til konklusioner som netop er modtaget, er der dog særligt på sigt behov for yderligere afklaring af en række forhold, herunder den foreslåede "Global Forest Carbon Mechanism". I forhold hertil skal det sikres, at skovens bidrag til klimaudfordringen først kan fastlægges endeligt i forbindelse med indgåelse af en ny klimaaftale og en samlet finansiell arkitektur herfor.

En tilkendegivelse forud for Poznan om vigtigheden af skov som en del af den finansielle arkitektur vil være en hensigtsmæssig og positiv strategi overfor udviklingslandene.

For så vidt angår finansieringen gennem EU's klima- og energipakke er det regeringens principielle holdning generelt, at medlemslandene selv skal råde over provenuet fra auktionering af kvoter under EU's kvotehandelsystem. Man bør fokusere på en omkostningseffektiv reduktion af emissionerne fra skovrydning og -degradering, og ikke lægge sig fast på en bestemt størrelsesorden for finansieringen nu.

Danmark lægger stor vægt på, at der findes finansiering til en ny international aftale. Det skal understreges, at der er behov for øgede midler til både visse udviklingslandes klimaindsats, kapacitetsopbygning og til teknologioverførsel, fokus skal være på muligheder gennem udvidelse og styrkelse af det globale karbon marked samt, at der skal undersøges innovative finansieringsstilgange, med henblik på at sikre adgang til bæredygtig, forudsigelig og tilstrækkelig finansiering, som det er vedtaget med Bali Action Plan.

Det skal ikke på nuværende tidspunkt stilles i udsigt, at skovene skal kunne generere klimakreditter der kan bidrage til målopfyldelse i Annex 1 lande, udover hvad der er muligt med gældende regler. Som et minimum ville det i så fald nødvendiggøre fuld klarhed for ansvaret for disse kreditter.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er tale om det allerførste udkast til konklusioner, og der har indtil nu kun været indledende drøftelser på arbejdsgruppeniveau.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.