

SAMLENOTAT

9. september 2010

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 663/2009 om et program til støtte for den økonomiske genopretning i form af fællesskabsstøtte til projekter på energiområdet

KOM(2010) 283 af 31. maj 2010

Nyt notat

1. Resumé

Formålet med forslaget er at anvende de midler under genopretningsforordningen (forordning nr. 663/2009), for hvilke der ikke har kunnet indgås forpligtelser, til oprettelse af et finansielt instrument til støtte for initiativer vedrørende energieffektivitet og vedvarende energi - særligt i byområder. Det er foreløbigt gjort op, at omkring 114 mio. euro står tilbage til rådighed, men det endelige beløb vil først være kendt ved udgangen af 2010.

Formandskabet har udsendt en revideret tekst, der langt hen ad vejen reflekterer de indsigelser, som medlemslandene har fremført i relation til Kommissionens første forslag. Hovedparten af medlemslandene har fokus på at sikre en tæt kontrol med fordeling af midlerne, der skal administreres af en fond. De udestående forhold er pt. spørgsmålet om tidshorizonten for fondens varighed, en evaluering af instrumentet og processen samt fastlæggelse af et loft på det samlede beløb, som skal tilgå fonden. Formandskabet forventer at have færdigforhandlet forordningen medio oktober 2010.

2. Baggrund

I lyset af den finansielle og økonomiske krise vedtog EU-landene en økonomisk stabiliseringsplan (genopretningsprogrammet) på Det Europæiske Råds møde den 11.-12. december 2008. Hovedelementet i genopretningsprogrammet er at stimulere den økonomiske aktivitet svarende til 1,5 pct. af EU's BNP gennem dels finanspolitiske lempelser i EU-landene og dels EU-finansierede initiativer. Genopretningsprogrammet udgør en fælles ramme med principper og retningslinjer for tiltag på nationalt og europæisk niveau.

Som led i implementering af genopretningsprogrammet blev der bl.a. vedtaget et støtteprogram til økonomisk genopretning via finansiel assistance til energiprojekter (KOM(2009) 35 endelig). Formålet var at stimulere den økonomiske genopretning samtidig med at EU blev bragt tættere på opfyldelse af sine energipolitiske målsætninger, som er at forbedre energiforsyningssikkerheden, få etableret et velfungerende indre marked for energi og reducere udled-

ningen af drivhusgasser. Programmet allokerede 3,98 mia. euro til energiprojekter fordelt på tre delprogrammer inden for el- og gasinfrastruktur, offshore vindkraft, CO₂-indsamling og deponering (CCS). Under drøftelserne af støtteprogrammet fandt en række lande, herunder ikke mindst Danmark, samt Europa-Parlamentet, at programmet også burde inkludere støtte til lokale energieffektiviserings- og VE-projekter, som skønnedes at have en hurtigere og mere direkte effekt på beskæftigelse og økonomisk genopretning end store infrastrukturprojekter. Som et led i et kompromis måtte Kommissionen afgive et løfte om at eventuelle ubrugte midler ville blive foreslået anvendt inden for energieffektivisering og vedvarende energi.

I Kommissionens rapport af 27. april 2010 (KOM (2010) 191 endelig) om gennemførelse af genopretningsprogrammet skønnes det, at der i forhold til den samlede finansieringsramme (3,98 mia. euro) vil være omkring 114 mio. euro, som ikke ventes udmøntet under genopretningsprogrammet. Det præcise restbeløb vil først stå klart i løbet af efteråret 2010.

Kommissionen har derfor fremlagt et forslag til ændring af genopretningsforordningen, hvor det foreslås, at de ubrugte midler målrettes mod et støtteprogram til initiativer inden for energieffektivitet og vedvarende energi (VE).

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat med hjemmel i EUF-traktatens artikel 194 og skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført,¹ at formålet med genopretningsprogrammet ikke i tilstrækkelig grad kan opnås på medlemsstatsniveau, bl.a. som følge af:

- en sammenhængende og effektiv respons på den økonomiske krise kræver en koordineret investeringsindsats på EU-niveau
- mange af de identificerede projekter er af transnational karakter
- fremme af sammenkobling, VE og CO₂-indsamling og deponering er fornyelig blevet defineret som fælles EU mål
- en individuel indsats fra de enkelte lande ville bremse for gennemførelsen af en koordineret indsats

Regeringen vurderer, at det stillede forslag, som er fremsat i forlængelse af genopretningsprogrammet, følger ovenstående argumentation. Forslaget vurderes på den baggrund at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens forslag er at etablere et program for de resterende midler under genopretningsprogrammet til støtte for energiprojekter med fokus på energieffektivitet og VE - særligt i byområder.

Kommissionen anfører, at udviklingen af nye former for VE og forbedring af energieffektiviteten vil bidrage til grønnere vækst og til at skabe en konkurrencedygtig og bæredygtig økonomi i overensstemmelse med 2020-strategiens målsætninger. Energibesparelse er blandt

¹ Se forslag til et program til støtte for den økonomiske genopretning i form af fællesskabsstøtte til projekter på energiområdet (KOM(2009) 35 endelig)

EU's mest umiddelbare og omkostningseffektive måder at bidrage til opfyldelse af de strategiske energipolitiske målsætninger om at bekæmpe klimaforandringer, forbedre energiforsyningssikkerheden og sikre en bæredygtig økonomisk og social udvikling. Ved at yde støtte til VE og energieffektivisering vil EU ydermere skabe nye arbejdspladser og et "grønt indre marked".

I det fremlagte forslag foreslås det, at de ubrugte midler under genopretningsprogrammet anvendes til oprettelse af et finansielt instrument til støtte for VE og energieffektivisering. Finansieringsinstrumentet skal støtte udvikling af solide projekter samt gøre det lettere at finansiere investeringer i energieffektivisering og VE - særlig i byområder. For at fremme decentrale investeringer foreslås endvidere, at støttemodtagerne skal være kommunale, lokale og regionale offentlige myndigheder. Denne tilgang er inspireret af "borgmesteraftalens" ("Covenant of Mayors") succes, som er en aftale over 1600 regioner og byer på tværs af Europa har undertegnet.

Det foreslås, at instrumentet anvendes til projekter inden for offentlige og private bygninger, der benytter VE og/eller energieffektivitetsløsninger; investeringer i energieffektive kraftvarmenet og fjernvarme/fjernkølingsnet (især baseret på VE); decentraliserede vedvarende energikilder forankret i lokalmiljøer; ren transport i byer til støtte for forbedret energieffektivitet samt integrering af VE i lokal infrastruktur, herunder effektiv gadebelysning, intelligent forbrugsmåling og intelligente forsyningsnet.

I forlængelse af genopretningsprogrammet skal faciliteten være begrænset til finansiering af tiltag, der har en hurtig og mærkbar effekt for den økonomiske genopretning i EU, energiforsyningssikkerheden og reduktion af drivhusgasemissioner. Kommissionen foreslår, at de projekter, der skal kunne modtage støtte, skal overholde følgende kriterier:

- hvorvidt den valgte strategi er fornuftig og den tekniske kvalitet tilstrækkelig,
- hvorvidt den finansielle pakke er holdbar i hele projektets investeringsfase,
- projekternes geografiske fordeling,
- modenhed, hvilket vil sige, at forslaget hurtigst muligt skal nå til investeringsfasen, og at der skal afholdes betydelige kapitaludgifter hurtigst muligt,
- i hvilken grad manglen på adgang til finansiering forsinker gennemførelsen af foranstaltningen,
- i hvilken grad genopretningsstøtte vil stimulere finansiering fra offentlige og private kilder,
- kvantificerede samfundsøkonomiske og miljømæssige virkninger og konsekvenser.

På baggrund af medlemslandenes ønske om at få klarhed over det nye finansielle instrument, har Kommissionen efter drøftelser med forskellige finansieringsinstitutioner – særligt EIB – præsenteret en fond-model. Ideen med en fond er at skabe større samspil med markedet og tiltrække investorer så som EIB selv og private investorer. De 114 mio. euro vil dermed kunne geares 6-7 gange til ca. 700-800 mio. euro, hvorved langt flere projekter vil kunne finansieres. Kommissionen lægger op til, at der med det finansielle instrument etableres en risk-sharing tilgang frem for en mere klassisk grant/subsidy tilgang. Hensigter er at de offentlige midler i højere grad bidrager til at skabe øget adgang til kapital udefra og gearingeffekten vil medvirke til at give en løftestangseffekt for genopretningsplanen.

Det forventes muligt at få fonden op at køre inden udgang af 1. kvartal 2011.

I forbindelse med udvælgelseskriterier vil der formentlig blive indarbejdet nogle retningslinjer for fondens investeringer, som tager højde for, at der ikke må være en overbalance i forhold til en bestemt region. Samtidig vil en investeringskomite på månedlig basis kunne monitorere fordelingen af projekter, således at geografisk ubalance kan korrigeres.

Med hensyn til varighed vil det ifølge Kommissionen være optimalt at lade investorerne vurdere, hvornår fonden skal ophøre. Der vil formentlig være tale om en tilbagebetalingsperiode på ca. 15 år. Det er den periode, som i mange lande svarer til fastlagte feed-in-tariffer og tilbagebetalingstider på lån. Kommissionen argumenterer for, at hvis det på forhånd fastlægges, hvornår fonden skal ophøre, kan det have negativ indflydelse på fondens dynamik og gearingsfaktoren, fordi potentielle investorer måske vil fravælge en tidsbestemt fond.

Endelig vil fonden i forbindelse med tildeling af støtte bl.a. være proaktiv og selv opsøge egnede projekter. Der vil endvidere fortrinsvist blive fokuseret på mindre projekter, og støtten til teknisk assistance vil være begrænset, så de fleste af midlerne kan gå til opbygning af selve fonden.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets ressortudvalg (ITRE) har den 2. september 2010 udtale sig positivt om forslaget. Ressortudvalget ser endvidere positivt på, at forslaget fokuserer på fremme af energieffektivisering i EU's regioner. Forslaget forventes 1. behandlet på Europa-Parlamentets plenarsamling i oktober 2010.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

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

Forslaget har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser, da midlerne er afsat i genopretningsprogrammet. Hvis de uforbrugte midler ikke blev benyttet til det foreslåede finansielle instrument, ville Danmark dog have fået tilbagebetalt sin andel på ca. 2 pct. svarende til 17 mio. kr. når de uforbrugte midler beløber sig til 114 mio. euro. Gennemførelse af projekterne vil imidlertid medføre positive strukturelle samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil kunne få positive konsekvenser for miljøet og beskyttelsesniveauet i form af færre udledninger af CO₂ mv. som følge af en større udbredelse af VE og øget energieffektivisering.

9. Høring

Forslaget blev i forsommeren sendt i høring i Klima- og Energipolitisk specialudvalg. Der blev ved fristens udløb modtaget et høringssvar fra Landbrug & Fødevarer.

I svaret hilser L & F det velkomment, at genopretningsprogrammet nu udvides til også at omfatte investeringer i vedvarende energi. Særligt hensigten om også at støtte decentraliserede energikilder er positiv og vil kunne bidrage positivt til udviklingen af vedvarende energi og dermed fastholdelsen af arbejdspladser og vækst i udkantsområderne. Det er endvidere positivt, at der kommer fokus på ren bytransport.

L & F finder, at i forhold til en her og nu indsats i relation til begge initiativer er biomasse den mest samfundsøkonomisk bæredygtige ressource og teknologien er klar til anvendelse. Dette gælder både indenfor biogas, der vil kunne anvendes til både kraft-varme produktion og transport (som erstatning for naturgas), biobrændstoffer, der vil kunne fortrænge fossile brændstoffer uden problemer samt kraft-varme produktion på f.eks. halm og flerårige energi-afgrøder.

L & F opfordrer regeringen til i samarbejde med kommuner og regioner at afsøge mulighederne for at sikre lokal forankring af biogasprojekter samt andre bioenergiprojekter på lokalt niveau, f. eks. grøn bytransport baseret på såvel biogas som biobrændstoffer, med henblik på at danske projekter får del i midlerne. Herved vil det kunne blive muligt politisk at skabe et marked for grønne brændstoffer, der dermed vil kunne bidrage til at opfylde Danmarks VE-målsætninger og nedbringe udledningen af drivhusgasser fra transportsektoren.

Derudover har L & F en række forslag til præciseringer i den foreslåede forordning, herunder at forordningen bør gøres "geografineutral" i forhold til by- og landdistrikter for så vidt angår produktionen af vedvarende energi, så det fremgår at instrumentet omfatter projekter til produktion af *energi, der vil kunne finde anvendelse* i byområder.

Forslaget er blevet sendt i høring forud for specialudvalgsmødet den 16. september 2010.

NOAH bemærkede, at man burde fastholde, at midlerne skulle tilgå byområder. Der var ærgeligt, at der i den oprindelige genopretningsplan blev givet færre midler til VE-projekter end fx CCS, hvor en store andel af udgifterne blev finansieret af EU-midler. NOAH mente, at formuleringen om tilbagebetalingsperioden var uklar.

VE (Vedvarende Energi) mente, at beløbet til projekterne burde være højere og støttede NOAH's synspunkter.

DØR bemærkede, at direktiverne, der regulerer VE og energieffektivitet er af forskellig karakter med hhv. bindende og ikke-bindende mål. Man så gerne at ordningen primært fokuserede på de store energieffektivitetspotentialer i f.eks. bygninger, da der ikke er de samme incitamentter for medlemslandene som i forhold til VE-projekter. DØR stillede spørgsmål ved, om midlerne skulle fordeles geografisk lige, da energieffektivitetspotentialerne ikke er ligeligt fordelt.

Vindmølleindustrien, Danske Regioner, Dansk Fjernvarme og CO2 industri har sendt skriftlige bemærkninger.

Vindmølleindustrien bemærker, at støtte til vedvarende energi særligt i byområder ikke er i vindmølleindustriens interesse, men derimod begrænser brugen vind til fordel for konkurrerende VE-teknologier. For en række andre af de danske styrkepositioner, er det ligeledes tvivlsomt, om den optimale placering af VE-anlægget kan eller bør findes i byområder. Vindmølleindustrien mener ikke, at det er i Danmarks interesse at udelukke sin stærkeste VE-industri fra adgang til nye finansielle instrumenter. Vindmølleindustrien foreslår derfor, at Danmark arbejder for at brede instrumentets brugbarhed ud til at gælde alle VE-teknologier. Vindmølleindustrien vil endvidere opfordre til, at instrumentet målrettes til at styrke fleksible

teknologier, der kan bidrage til et mere integreret, fleksibelt energisystem, med større samspil el-, varme- og transportsektorerne.

Danske Regioner hilser forslaget velkomment idet det foreslås, at fokus udvides til at omfatte hele landet frem for primært byområder. Det vil også være relevant i lyset af regeringens udspil om ”Danmark i balance”. Et bredere fokus er eksempelvis relevant i forhold til grøn transport baseret på biogas og biobrændstoffer, hvor trafikselskaberne i Danmark også arbejder med at omlægge kørslen på de regionale ruter. Danske Regioner hilser det som udgangspunkt velkomment, at der - for at fremme decentrale investeringer – lægges op til at støtte-modtagerne skal være kommunale, lokale og regionale offentlige myndigheder. I en regional dansk kontekst kunne der således være tale om eksisterende bygningsmasse i forbindelse med bl.a. hospitaler og sygehuse. Danske Regioner vil dog foreslå, at også private virksomheder, fonde, foreninger mv. kan inddrages, da det vil give mulighed for at koble brugen af midlerne til regionale erhvervsudviklingsaktiviteter, hvor der satses på VE og udbredelse og anvendelse af nye kompetencer, metoder inden for clean tech mv. Det sker i regi af de regionale vækstfora i samarbejde med regioner, kommuner, erhvervsliv samt forsknings- og uddannelsesinstitutioner. Det ville også give mulighed for eventuelt at få projekter i endnu større skala ved at kunne sikre en kobling til de midler, der uddeles af den statslige Fornyelsesfond. Danske Regioner er umiddelbart enig i, at faciliteten skal have en hurtig og mærkbar effekt for den økonomiske genopretning i EU, men der bør samtidig tages hensyn til, at relevante projekter har tid til den modning som ofte ligger forud for selve opstarten.

Dansk Fjernvarme påpeger, at en lang række selskaber ikke bliver i stand til at få del i midlerne. Dansk Fjernvarme foreslår derfor, at man definerer støttemodtagerne tilsvarende den definition der findes i forsyningsvirksomhedsdirektivet således, at varmforsyningsvirksomhederne generelt får mulighed for at søge disse midler. Dernæst påpeges det, at man i forbindelse med ønsket om ekstern finansiering har for øje, at projekter i infrastruktur har den samfundsøkonomiske og de langsigtede gevinster med, og ikke fokuserer på for korte tilbagebetalingstider for projekter der kan have en levetid på 20-50 år. Endelig påpeger Dansk Fjernvarme, at den danske varmforsyningslov er udarbejdet under hvile i sig selv princippet, og at der er grænser for hvilken forrentning der må betales for 3. parts investeringer i varmforsyningen. Det skal derfor sikres at der er en sammenhæng mellem den danske varmforsyningslovs krav og de eventuelle finansielle parters krav til forrentning af kapitalen.

CO-industri støtter indstillingen og har i øvrigt ingen bemærkninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag til ændring af genopretningsforordningen. Regeringen hilser særligt velkommen, at forslaget vil anvende ubrugte midler under genopretningsprogrammet til projekter vedrørende energieffektivisering og VE, som også var en dansk mærkesag i forhandlingerne om genopretningsprogrammet med finansiell assistance til energiprojekter.

En sådan bred indsats inden for bæredygtig energi i især byområder, herunder energieffektivisering og VE på lokalt plan, vil have hurtig og mærkbar effekt på økonomi og beskæftigelse samt energiforsyningsikkerhed. Det er også positivt, at typen af projekter, der vil kunne komme i betragtning med denne fokusering, skønnes at matche godt med danske virksomheders styrkeområder. Der er brug for, at man ved vurderingen af de enkelte projekter tager hen-

syn til, at mere innovative og risikable projekter med mulighed for langsigtede effekter på energiforbrug og drivhusgasudledninger, f. eks. gennem demonstration af nye og bredt anvendelige teknologier, har brug for en højere grad af EU medfinansiering end projekter indenfor velkendte og afprøvede teknologier.

Det må forventes, at de positive afledte effekter for den økonomiske vækst og beskæftigelsen er betydelige, da projekterne vil være hurtige at gennemføre, og da der vil kunne gives støtte til relativt mange projekter. Regeringen støtter i den sammenhæng, at Kommissionen vil bygge på succesen med 'borgmesterinitiativet' og forankre opgaverne på regionalt og lokalt plan samt hos private enheder, der optræder på vegne af disse offentlige myndigheder, samt at der især vil blive lagt vægt på forslag, der involverer et samarbejde mellem sådanne myndigheder, boligselskaber og udviklingskontorer. Det ligger i klar forlængelse af regeringens holdning til Kommissionens oprindelige forslag til genopretningsprogram, jfr. også Kommissionens løfte om anvendelsen af de overskydende midler.

Regeringen støtter den foreslåede administration via internationale finansielle institutioner (primært EIB) af det finansielle instrument, og kan støtte at den tilrettelægges på en måde, der sikrer den geografiske balance. I øvrigt kan regeringen tilslutte sig, at der fastsættes et loft for den finansielle facilitet – dog med en indbygget fleksibilitet, såfremt der skulle være flere midler til rådighed end hidtil antaget. Endvidere kan regeringen støtte, at der sker en tidsbegrænsning af instrumentet, hvilket er et ønske fra mange lande. Det vil i den forbindelse være hensigtsmæssigt efter en vis periode at lade Kommissionen evaluere, om instrumentet fremadrettet giver merværdi - bl.a. set i lyset af dets resultater.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget blev præsenteret på arbejdsgruppeniveau den 22. juni og har hen over sensommeren 2010 været drøftet på embedsmandsniveau. Hovedparten af medlemslandene har fokus på at sikre en tæt kontrol med fordeling af midlerne, der skal administreres af en fond. De udstående forhold er spørgsmålet om tidshorizonten for fondens varighed, en evaluering af instrumentet og processen samt fastlæggelse af et loft på det samlede beløb, som skal tilgå fonden.

En række medlemslande er fortsat skeptiske overfor forslaget, idet der stadig er uafklarende spørgsmål og ønske om, at medlemslandene har tæt kontrol med fordeling af midlere. Et stort antal lande ønsker et loft på beløbet, hvor nogle ønsker at loftet alleede nu skal fastlægges på 114 mio. euro mens andre ønsker at gøre en øget tilførsel af midler mulig, i fald der bliver flere uforbrugte midler under genopretningsplanen

Endvidere ønsker en række større lande, at der bør være en stram tidsbegrænsning for fonden fastsat af medlemsstaterne. Der er blandt medlemsstaterne generel opbakning til, at det nye finansielle instrument skal underlægges en streng evaluering.

Selv om flere lande stadig grundlæggende er skeptiske overfor forslaget, forventer formandskabet at kunne opnå enighed ved bl.a. at indsætte en tidsramme, en stærk evaluering og fastsætte et loft for beløbsstørrelsen.

Formandskabet forventer at have færdigforhandlet forordningen medio oktober 2010.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Forslaget til forordning om etablering af et støtteprogram til økonomisk genopretning gennem finansielle assistance til energiprojekter, (KOM(2009) 35 endelig), blev forelagt Folketingets Europaudvalget til forhandlingsoplæg forud for rådsmødet (energi) den 19. februar 2010.