

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

16. marts 2012
J.nr. 3401/1001-3785
Ref. Pto/eta

Kommissionens analyse af mulighederne for at hæve EU's 20 pct. drivhusgasreduktionsmålsætning i 2020: Konsekvenser for de enkelte medlemslande (30 pct. step-up MS-analysen, dokument nr. SWD (2012) 5 FINAL).

1. Resumé

Kommissionens medlemsstatsanalyse undersøger systemomkostningerne for de enkelte medlemslande i EU i lyset af en mulig stramning af EU's 2020-dekarboniseringsmål fra 20 pct. til 30 pct. Baggrunden er, at EU Kommissionen i maj 2010 offentliggjorde en meddelelse om forøgelse af EU's 2020-mål. Efter offentliggørelsen har enkelte lande ytret ønske om, at EU øger reduktionsmålet unilateralt, og Rådet har efterspurgt en analyse fra Kommissionen af omkostninger og fordele på medlemsstatsniveau. Analysen viser, at en stramning af EU's 2020-mål for at reducere drivhusgasudledningen til 30 pct. er billigere end tidligere beregnet. En stramning i de kvote- og ikke-kvotefomfattede sektorer vil have en omkostning på 0,50 pct. af EU's BNP i 2020. Dog vil omkostningen forholdsmæssigt kunne ramme de mindre velstående østeuropæiske lande hårdere end gennemsnittet, såfremt reduktionerne skulle finde sted der, hvor de største (og billigste) reduktionspotentialer findes. Rapporten nævner, at en mere solidarisk fordeling af ekstraomkostningen kan opnås ved hjælp af forskellige kompensationsmekanismer, herunder en tilbageholdelse af ETS-kvoter udelukkende blandt de mere velstående EU-lande samt ved fokuseret anvendelse af EU's samhørighedsfonde.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den ventede omkostningsanalyse for medlemsstaterne angående en mulig forhøjelse af EU's 2020 reduktionsforpligtelse til 30 pct. den 30. januar 2012 i en engelsk sprogversion benævnt "Analysis of Options beyond 20% of GHG emission reductions: Member State results", dokument nr. SWD (2012) 5 FINAL.

Analysen blev bestilt af Miljørådet i oktober 2010 i lyset af offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse af 26. maj 2010 om muligheder og risici ved at forøge EU's drivhusgasreduktionsmålsætning fra 20 pct. til 30 pct. i 2020. 2010-analysen undersøgte ikke konsekvenserne for de enkelte medlemsstater, men for EU som helhed.

Maj-meddelelsen konkluderede, at den økonomiske krise markant havde sænket den oprindelige pris på 521 mia. DKK årligt for Klima- og Energipakken til 357 mia. DKK årligt. På grund af nedgangen i produktion under krisen er EU-landenes drivhusgasudledninger blevet reduceret, og dermed er det nu billigere at hæve EU's hidtidige 20 pct. -målsætning. De samlede systemomkostninger for en stramning til 30 pct. reduktion i 2020 skønnes af Kommissionen til 558 mia. DKK, dvs. 37 mia. DKK mere end den oprindelige pris for Klima- og Energipakken svarende til 0,50 pct. af EU's BNP i 2020.

En række lande afviste imidlertid at diskutere en forøgelse af EU's reduktionsforpligtelse før der forelå en mere detaljeret analyse af omkostningerne for de enkelte medlemsstater. Rådet har derfor bedt Kommissionen udarbejde en sådan analyse.

3. Formål og indhold

I Kommissionens 30 pct. analyse på medlemsstatsniveau er der set på en 30 pct. fleksibel forhøjelse i 2020, dvs. en stramning til 25 pct. indenlandske reduktioner i EU i tillæg til 5 pct. køb af kreditter (i forhold til 1990).¹ Kommissionen peger på følgende konsekvenser ved at gennemføre en forøgelse af 2020-målet til 30 pct.:

- En 25 pct. intern reduktion i 2020 ligger på en ret linje i forhold til omkostningseffektivt at nå en reduktion i drivhusgasudledninger på 80 pct. i 2050. Det er dermed en økonomisk fordel at foretage en stramning i 2020-målet nu og derved undgå at fastlåse energisystemet i fossile teknologier mange år fremover.
- Højere reduktionskrav kan desuden medvirke til at drive målsætningen om en grøn omstilling i Europa. Risikoen for ”carbon-leakage”² er beskeden med et produktionstab på ca. 1 pct. såfremt der fortsat sikres hensyntagen til energitilgængelighed og global konkurrenceudsat industri.

Herudover fremhæver Kommissionen at:

- Der forventes en samlet besparelse på 149 mia. DKK på energiregningen for fossile brændsler årligt (2016-2020), herunder 67 mia. DKK fra en faldende import af olie- og gas fra tredjelande.
- Investeringsomkostningen forventes at anløbe 134 mia. EUR ekstra årligt (2016-2020) i forhold til fuld implementering af Klima- og Energipakken. For Danmark skønnes det at investeringsbehovet vil stige med 0,74 mia. DKK årligt (2016-2020).
- Der forventes en forbedring af folkesundhed pga. reduceret luftforurening som følge af den mindre afbrænding af fossile brændstoffer svarende til en besparelse på 25-57 mia. DKK årligt i hele EU. Den reducerede luftforurening mindsker behovet for luftforureningskontrol svarende til en besparelse på 27 mia. DKK i hele EU.

Samlet skønnes omkostningerne ved forhøjelsen til 30 pct. inkl. omkostningerne ved den allerede vedtagne Klima- og Energipakke at beløbe sig til 558 mia. DKK årligt i 2020 svarende til 0,50 pct. af EU's BNP i 2020, mens en mindre stramning til 25 pct. intern reduktion beløber sig til 498 mia. DKK eller 0,45 pct. af BNP. Dette kan sammenlignes med at reduktionsomkostningerne til Klima- og Energipakken på 312 mia. DKK (opdateret skøn) svarende til 0,28 pct. af BNP i 2020. Stramningerne sker både i de kvote- og ikke-kvoteomfattede sektorer. Rapportens konklusioner er sammenfattet i tabel 1:

¹ I Step Up analysen fra maj 2010 analyserede KOM 2 step up scenarier: Både 30 pct. fleksibelt (5 pct. køb af kreditter) og 30 pct. indenlandske reduktioner.

² Hermed forstås udflytning af industrier, der udleder store mængder af CO₂, fra (i-)lande med strenge begrænsninger for sådanne udledninger til (u-)lande med ringe eller slet ingen regulering på området.

Tabel 1: Systemomkostninger, pct. af BNP 2020

	Klima-energi-pakken (opdateret omk. skøn)	25 pct. indenlandske reduktioner (uden kreditkøb), uden udligningsmekanismer	30 pct. fleksibel forhøjelse (inkl. 5 pct. kreditkøb), med udligningsmekanismer	Meromk ved 30 pct. flexibel sml. med KE-pakken
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(1)
EU	0,28 pct.	0,45 pct.	0,50 pct.	0,22%
Mere velstående EU-lande	0,29 pct.	0,43 pct.	0,52 pct.	0,23 pct.
Mindre velstående EU-lande	0,23 pct.	0,60 pct.	0,29 pct.	0,06 pct.
Danmark	0,11 pct. (2,2 mia. DKK)	0,17 pct. (2,8 mia. DKK)	0,25 pct. (5,2 mia. DKK)	0,14 pct. (2,8 mia. DKK)

De største reduktionspotentialer findes generelt i de nyere EU-medlemslande i Østeuropa med lavere BNP per indbygger end EU-gennemsnittet. Derfor placerer den anvendte modelberegning investeringerne der og udregner omkostningerne herved (jf. eksemplet uden udligningsmekanismer, kolonne 2, tabel 1).

I fravær af udligningsordninger vil de nyere EU-lande i Østeuropa derfor komme til at skulle stå for en forholdsmæssig større andel af de nødvendige investeringer end de mere velstående EU-lande målt som omkostninger i pct. af BNP. Der findes dog også en række mere velstående lande med omkostninger højere end gennemsnittet – og et par mindre velstående lande med omkostninger under gennemsnittet.

Udligningsmekanismerne i Klima- og Energipakken mindsker allerede automatisk meromkostningerne for de mindre velstående stater, hvis omkostninger som andel af BNP ligger over EU-gennemsnittet gennem overførsel af en del af auktioneringsprovenuet til især Østeuropa, handel med udledningstilladelser i de ikke-kvotefattede sektorer, og handel med VE for lande med tilvalg heraf. For at kompensere de østeuropæiske lande med højere omkostninger end EU-gennemsnittet i tilfælde af en forhøjelse peger Kommissionen på følgende ekstra mulige udligningsmekanismer:

- Hvis en forhøjelse i kvotesystemet gennemføres ved, at kun de velstående medlemslande tilbageholder auktioneringskvoter stiger auktioneringsprovenuet for de mindre velstående lande med i alt 40 mia. DKK svarende til 80 pct. i 2020. Under antagelse af en omtrent fordobling af kvoteprisen vil de mere velstående landes provenu stige med 14 mia. DKK. En sådan omfordeling ville således tilgodesee lande med omkostninger over EU gennemsnittet. I en sådan model ville Danmark, i givet fald man politisk måtte beslutte sig herfor, som et af de mere velstående lande skulle tilbageholde kvoter, altså auktionere færre kvoter end fastlagt i kvotedirektivet (som vedtaget i EU's klima- og energipakke). Samtidig forventer Kommissionen, at kvoteprisen vil stige fra 16,5 Euro til 30 Euro, som følge af den lavere kvotemængde. Kommissionen skønner dermed, at Danmarks provenu ved kvotesalget kan beløbe sig til 2 mia. EUR i 2020 – svarende til en ekstraintægt på 250 mio. DKK i 2020 i forhold til det provenu Kom-

mission forventer ved den fulde implementering af Klima- og Energipakkens 20 pct. reduktionsmålsætning.

- Klima- og Energipakken muliggør overførsler af nationale udledningsrettigheder til anvendelse til målopfyldelse i de ikke-kvotebelagte sektorer (jf. ”effort sharing decision” vedtaget ifm. EU's klima- og energipakke). Kommissionen vurderer, at især østeuropæiske lande vil overopfylde deres reduktionsmål inden for de ikke-kvotekomfattede sektorer i forhold til det eksisterende 20 pct. mål. Hvis en stramning til et 30 pct. mål også omfatter en stramning i de ikke-kvotekomfattede sektorer vil de lande, som overopfylder kunne drage nytte af videresalg af udledningsrettigheder til andre EU-lande, som underopfylder.
- 20 pct. af EU's samhørighedsfondsbudget 2014-2020, der overvejende går til mindre velstående medlemsstater, foreslås øremærket til realisering af de nødvendige investeringer. Dermed reduceres meromkostningerne for østeuropæiske lande med omkostninger over gennemsnittet yderligere. Da der er tale om øremærkning af eksisterende EU-samhørighedsfonde medfører denne mekanisme ikke yderligere omkostninger for de øvrige medlemslande.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke fremsat sin officielle udtalelse. Parlamentet støttede imidlertid i sin COP17- resolution, at EU unilateralt skulle øge sin 2020 målsætning udover 20 pct. dog uden at lægge sig fast på en konkret målsætning.

Endvidere har Europaparlamentet vedtaget et ændringsforslag til Energieffektivitetsdirektivet om en tilbageholdelse af kvoter (set-aside) i kvotesystemet, som kan være et vigtigt instrument i en mulig forhøjelse til 30 pct.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, da der kun er tale om en analyse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Arbejdsrapporten fra Kommissionen har i første omgang ingen direkte konsekvenser for dansk lov. Det er dog muligt, at medlemsstatsanalysen kan afføde en EU-proces, hvor der tages yderligere lovgivningsmæssige skridt i EU med henblik på at stramme EU's dekarboniseringsmål i 2020 til 30 pct.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Kommissionens arbejdsrapport har i første omgang ingen direkte konsekvenser for dansk lov. Det er dog muligt, at medlemsstatsanalysen kan afføde en EU-proces, hvor der tages yderligere lovgivningsmæssige skridt i EU med henblik på at stramme EU's dekarboniseringsmål i 2020 til 30 pct.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Arbejdsrapporten fra Kommissionen medfører ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser, administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Hvis EU på et tidspunkt beslutter sig for at øge drivhusgas reduktionsmålet i 2020 vil der være væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med investeringer i reduktionstiltag. Dette afbalanceres dog bl.a. af, at der også vil være besparelser at hente ift. lavere udgifter til import af energi til EU.

En forhøjelse af EU's 2020 mål til 30 pct. vil medføre en reduktion af mængden af kvoter og udledningsrettigheder i de kvote- og muligvis også de ikke-kvotebelagte sektorer på EU-niveau, hvilket alt andet lige vil forøge prisen på kvoter og udledningsrettigheder. I sin analyse vurderer Kommissionen forskellige scenarier. Reduktionen i de kvotebelagte sektorer strammes på EU-niveau fra de nuværende 19 pct. og op til 34 pct. i 2020 ift. 2005. I de ikke-kvotebelagte sektorer strammes på EU-niveau fra de nuværende 9,5 pct. og op til 16 pct. i 2020 ift. 2005.

Konkret peger Kommissionens analyse på, at såfremt forhøjelsen til 30 pct. gennemføres, og en del af den ekstra reduktionsindsats pålægges de kvotebelagte sektorer gennem en reduktion i antallet af auktionerede kvoter, kan dette hæve kvoteprisen fra 16,5 EUR i 2020 til 30 EUR. Det antages implicit at staterne bidrager til reduktion af kvotemængden ved at tilbageholde kvoter (og altså ikke ved at tildele færre gratis kvoter til de kvoteomfattede virksomheder). Der er usikkerhed om, hvad det betyder for kvoteprovenuet. På den ene side indebærer en lavere kvotemængde, at auktioneringsprovenuet reduceres. På den anden side vil en højere kvotepris kunne betyde, at det samlede provenu stiger. Det forudsætter dog en væsentlig stigning i kvoteprisen. Kommissionen forudsætter, at den stigende kvotepris genererer et ekstraprovenu for statskassen, som mere end opvejer, at der auktioneres færre kvoter. Under antagelse om at kvoteprisen stiger som forudsat af Kommissionen vil EU-landenes samlede provenu stige fra 158 til 212 mia. EUR, hvis EU øger reduktionsmålet til 30 pct. i 2020. Heraf vil Danmarks provenu stige med 260 mio. DKK hvis kun gruppen af mere velstillede lande tilbageholder kvoter, en model som beskrives i Kommissionens arbejdsrapport. Danmarks provenu vil beløbe sig til 2,2 mia. DKK. Til sammenligning forventer Kommissionen et dansk provenu i 2020 på 1,95 mia. DKK med det nuværende 20 pct. mål.³ Prognoser for kvoteprisen må anses for behæftet med usikkerhed. Såfremt kvoteprisen bliver lavere eller højere end forventet i Kommissionens rapport vil provenuet blive lavere eller højere end beskrevet. Hvis kvoteprisdannelsen afviger fra Kommissionens modelberegning og f.eks. blot bliver 16,5 EUR i 2020 vil Danmarks kvoteprovenu andrage 1,2 mia. DKK i stedet for de forventede 2,2 mia. DKK ved en kvotepris på 30 EUR.

Der må påregnes en udgift for statskassen i forbindelse med en mulig opfyldelse af et højere reduktionsmål i de ikke-kvotebelagte sektorer. Omsat pr. medlemsland har Kommissionen i et beregningseksempel antaget, at hvert lands mål for den ikke-kvoteomfattede sektor hæves med 6 pct. Danmark tillægges dermed 6 procentpoint oveni det reduktionsmål Danmark er forpligtet til jf. EU's "effort sharing decision", hvor Danmark har et mål på 20 pct. reduktion i 2020 ift. 2005. I dette beregningseksempel tillægger Kommissionen således alle lande samme ekstra procentuelle byrde oveni den eksisterende byrdefordelingsaftale, men tager ikke der-

³ Medlemsstatsanalysen tabel 7

med stilling til en eventuelt kommende politisk drøftelse om andre mulige byrdefordelinger. Ifølge Kommissionens fremskrivning opnår Danmark kun at reducere med 12 pct. i 2020 ift. 2005 i den ikke-kvotefattede sektor. Ifølge Kommissionens fremskrivning svarer dansk underopfyldelse ift. 20 pct. målet til en manko i 2020 på 2,9 mio. t CO₂-eq og denne manko vil stige til 4,0 mio. t. ifølge Kommissionens fremskrivningsscenario – dvs. en ekstra manko på 1,1 mio. t. Den eksakte pris for indfrielse af mankoen kan ikke beregnes på nuværende tidspunkt, idet denne vil afhænge af en politisk stillingtagen til, hvorvidt mankoen bør dækkes ved køb af kreditter eller udledningsrettigheder i udlandet eller ved hjemlige tiltag, altså nationale reduktioner i Danmark. Hvis hele mankoen dækkes ved køb af kreditter eller andre landes EU non-ETS udledningsrettigheder vil merudgiften, ved den aktuelle historisk lave kreditpris på ca. 5 EUR, anløbe 41 mio. DKK. Ved en kvotepris på 16,5 EUR vil meromkostningen anløbe 134 mio. DKK. Og ved en kvotepris på 30 EUR – 245 mio. EUR. Det kan bemærkes, at der ikke her er taget højde for regeringens nationale målsætning om 40 pct. drivhusgasreduktion i 2020, herunder fastsættelse af et nyt nationalt reduktionsmål for de ikke-kvotefattede sektorer.

Det forhøjede reduktionsmål på 30 pct. vil medføre et provenutab for statsfinanserne i kraft af det lavere tilsigtede forbrug af fossile brændsler. En nærmere beregning af provenutabet i forhold til Kommissionens analyse er imidlertid ikke mulig på nuværende tidspunkt, da Kommissionens analyse ikke giver tilstrækkelig indsigt i effekten på brændselsforbruget og forudsatte brændselspriser. Kommissionen skønner, at der vil være en besparelse på det fossile brændselsforbrug i Danmark på 3 mia. DKK over perioden 2016-2020. Heraf vil en betydelig andel indgå som tabt provenu fra fossile brændselsafgifter.

Kommissionens analyse har i sig selv ikke væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Hvis stramningen af EU's reduktionsmål gennemføres peger analysen på, at Danmarks reduktionsomkostninger på 0,11 pct. af BNP ved den gældende 20 pct. målsætning vil forøges til 0,25 pct. af BNP i 2020 svarende til 2,8 mia. DKK i 2020, i fald der sigtes på en 30 pct. reduktion (25 pct. intern reduktion i EU + 5 pct. kredittøb). Hvis landene beslutter at sigte på en 25 pct. intern reduktion alene stiger Danmarks omkostninger mindre til 0,17 pct. af BNP svarende til en ekstraudgift på 744 mio. DKK i 2020. Denne omkostning tager ikke højde for eventuel over- eller underopfyldelse af målet i de ikke-kvotefattede sektorer, hvor der i givet fald kan sælges eller skal købes kreditter for at nå de fastsatte nationale mål jf. ovenfor om dansk underopfyldelse.

Danmarks reduktionsomkostninger anslås af Kommissionen til at være lavere end for de øvrige mere velstående EU-lande – i såvel 20 pct. og 30 pct. reduktionsscenarioet samt med og uden brug af udligningsmekanismer - og lavere end en række af de mindre velstående medlemslande. Med brug af udligningsmekanismerne i Klima- og Energipakken er der således ifølge Kommissionens beregninger seks medlemslande, der har lavere omkostninger end Danmark.⁴ Danmark havde stort set samme placering i analysen bag Klima- og Energipakken. Baggrunden herfor var iflg. oplysninger fra Kommissionen i 2008, at Danmark relativt billigt kan opfylde sin høje VE-forpligtelse ved at anvende mere biomasse i kraftvarmeværkerne, hvor både produceret el og varme tæller med ved VE-opgørelsen. Det kan også indgå, at Kommissionen ser ud til at indregne en yderligere udbygning med VE i Danmark i analysens referencescenario. Det indikeres af, at Danmark i referencen forventes at have hjemlige inden-

⁴ Medlemsstatsanalysen tabel 5 & 6

landske emissioner på kun 56 mio. t i 2020, men de præcise antagelser for referencen fremgår ikke af analysen og blev heller ikke klarlagt under diskussionerne med Kommissionen i 2008.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Analysen medfører ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Beskyttelsesniveauet

Analysen skønnes ikke i sig selv at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

Dog vil der, hvis EU på et tidspunkt beslutter at øge drivhusgasreduktionsmålet, kunne opnås en lavere drivhusgasudledning. Ifølge Kommissionen vil beskyttelsesniveauet i forbindelse med lavere luft- og partikelforurening tillige blive forøget, hvilket alene kan medføre en besparelse på 25-57 mia. EUR årligt i kraft af forbedret sundhedstilstand.

8. Høring

Kommissionens analyse og grundnotatet har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU Kommissionens klimadirektorat har præsenteret analysen på et møde i Miljørådets arbejdsgruppe den 6. februar 2012.

Der er bred politisk modstand i de fleste EU-lande mod at gennemføre en unilateral forøgelse af EU's drivhusgasreduktionsmål til 30 pct. samt imod at genåbne byrdefordelingsspørgsmålet fsa. medlemslandenes klimainsats i de ikke-kvotebelagte sektorer, som vedtaget i Klima- og Energipakken. Især har lande i Østeuropa stillet sig særdeles skeptiske ift. forøgelse af EU's reduktionsmål i 2020. Kun tre medlemslande har indtil videre signaleret støtte til en unilateral stramning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens holdning, at EU bør øge sit ambitionsniveau for drivhusgasreduktion i 2020 til 30 pct. i forhold til 1990. Hvis der på et tidspunkt bliver enighed i EU om at øge EU's reduktionsmål, vil regeringen arbejde for at principperne for en evt. fordeling af yderligere reduktionsindsatser mellem landene skal være fair og afspejle en balance mellem principperne omkostningseffektivitet, forureneren betaler, retfærdighed og solidaritet, idet regeringen arbejder for at der gives tyngde til omkostningseffektivitet og forureneren betaler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.