

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

10. maj 2013
Ref. Skn/camho
2013-926

Europa-Kommissionens grønbog om rammebetingelser for EUs klima- og energipolitik frem mod 2030 COM(2013) 169.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har d. 27. marts 2013 offentliggjort en grønbog som lancerer en offentlig høring om rammebetingelser for EU's fælles klima- og energipolitik frem mod 2030. Kommissionen har fremsendt en dansksproget version af grønbogen d. 10. april 2013.

Grønbogen opstiller en række spørgsmål til arkitekturen for EU's klima- og energipolitik, herunder om der skal fastsættes nye målsætninger for perioden efter 2020.

Formålet med grønbogen er at indhente synspunkter fra medlemsstaterne, EU-institutioner og interessenter. På baggrund af høringen agter Kommissionen ifølge den medfølgende pressemeddelelse inden udgangen af 2013 at fremlægge forslag til rammer for EU's klima- og energipolitik frem mod 2030.

Regeringen vil overveje de spørgsmål Kommissionen stiller i grønbogen nærmere.

Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen hurtigst muligt fremsætter forslag om de fremtidige lovgivningsmæssige rammer for EU's klima- og energipolitik.

Regeringen arbejder i EU for forøgelse af EU's drivhusgasreduktionsmål til 30 % i 2020 og for fastsættelse i EU af bindende mål for drivhusgasreduktion, vedvarende energi og energieffektivitet efter 2020.

2. Baggrund

Medlemslandene og Europa-Parlamentet vedtog i 2009 den såkaldte klima- og energipakke, som udmønter de såkaldte 20-20-20 EU-målsætninger for 2020 vedtaget af Det Europæiske Råd i 2007 om at reducere EU's drivhusgasudledning med 20 pct. ift. 1990 samt at øge andelen af vedvarende energi til 20 pct. og øge energieffektiviteten med 20 pct.

Med klima- og energipakken blev bl.a. fastlagt regler for EU's kvotehandelssystem og en byrdefordelingsaftale for medlemsstaternes reduktion af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer. Der blev også fastsat bindende mål for medlemslandenes udbygning med vedvarende energi, samt anvendelse heraf i transportsektoren.

Supplerende hertil er der i EU vedtaget forskellig klima- og energirelateret lovgivning, herunder bl.a. lovgivning om det indre energimarked for elektricitet og naturgas, CO2-krav til personbiler og lette varebiler, energieffektiviseringsdirektivet, eco-designdirektivet, energikrav til bygninger m.v.

Europa-Kommissionen har gennem de senere år offentliggjort køreplaner for energi, transport og klima frem mod 2050, hvormed debatten om EU's klima- og energirammer og mulige nye målsætninger efter 2020 er blevet igangsat. Desuden har Kommissionen i november 2012 offentliggjort en rapport om forskellige muligheder for at forbedre funktionaliteten af EU's kvotehandelssystem.

3. Formål og indhold

Med grønbogen tager Europa-Kommissionen det næste skridt hen imod fastlæggelse af rammer for EU's klima- og energipolitik frem mod 2030. Formålet med grønbogen er at indhente synspunkter fra medlemsstaterne, EU-institutioner og interessenter. På baggrund af høringen agter Kommissionen ifølge den medfølgende pressemeddelelse inden udgangen af 2013 at fremlægge forslag til rammer for EU's klima- og energipolitik frem mod 2030.

Grønbogen og oplysninger om Kommissionens høring er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside: http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm.

I grønbogen indgår bl.a. en overordnet evaluering af status for indsatsen ift. indfrielse af EU's klima- og energipolitiske målsætninger i 2020. Kommissionen konstaterer i den sammenhæng bl.a., at den nuværende lave kvotepris i EU's kvotehandelssystem ikke giver investorerne tilstrækkeligt incitament til at investere i klimateknologier, hvilket medfører en risiko for såkaldt "carbon lock-in", dvs. investeringer i teknologier med en høj CO2-udledning. Ifølge Kommissionen øger den lave kvotepris desuden sandsynligheden for, at nogle medlemsstater vil overveje at gennemføre nationale politikker. Kommissionen konstaterer tillige, at en evalueringsrapport fra Kommissionen (COM(2013) 175 final) viser, at de fleste medlemslande har et behov for vedtagelse af nye virkemidler og tilvejebringelse af finansiering, for at kunne indfri deres bindende mål om forøget anvendelse af vedvarende energi i 2020 samt for at sikre en forbedret energieffektiviseringsindsats i medlemslandene.

Kommissionen vurderer i grønbogen, at der er behov for at fastlægge rammer for EU's fremtidige klima- og energipolitik efter 2020, bl.a. med henblik på at skabe større og mere langsigtet investeringssikkerhed for energiinfrastruktur og klimateknologier, skabe nye muligheder for vækst og beskæftigelse og forberede EU på at indgå i forhandlingerne om en international klimaaftale.

Kommissionen konstaterer samtidig, at de fremtidige rammer for klima- og energipolitikken bør være tilstrækkelig ambitiøse til at sikre, at EU er på vej til at opfylde mere langsigtede klimamål. Men rammerne bør også afspejle en række vigtige ændringer, som er indtruffet siden klima- og energipakkens vedtagelse i 2009. Herunder nævnes konsekvenserne af den nuværende økonomiske krise, de aktuelle budgetmæssige problemer for medlemsstaterne og energiprisernes betydning for virksomhedernes konkurrenceevne og lavindkomstfamilier samt det varierende niveau for andre staters reduktionsambitioner.

I grønbogen fremhæver Kommissionen bl.a. at:

- Kommissionens klimakøreplan frem mod 2050 viser, at EU's drivhusgasudledning skal være reduceret med 40 pct. i 2030 ift. 1990, for at bringe EU på vej mod omkostningseffektiv opnåelse af målsætningen om at reducere EU's drivhusgasudledning med 80-95 pct. i 2050 ift. 1990.
- Større andele af vedvarende energi, forbedringer af energieffektivitet samt bedre og mere intelligent energiinfrastruktur er ”no regret”-løsninger ift. omstillingen af EU's energisystem. Scenarierne i Kommissionens energikøreplan frem mod 2050 peger på, at andelen af vedvarende energi i EU vil skulle ligge på ca. 30 pct. i 2030 for at EU realistisk set skal kunne opnå sin 2050 målsætning vedrørende drivhusgasudledning.
- Der er under alle omstændigheder behov for betydelige investeringer for at modernisere energisystemet, fordi en stor del af energiteknologierne slides ned over perioden. Det ventes at forhøje energipriserne i perioden frem til 2030.

Kommissionen nævner i grønbogen en lang række elementer, der bør overvejes nærmere i forbindelse med udarbejdelsen af rammer for den fælles klima- og energipolitik, hvoraf nogle enkelte kan fremhæves:

- Det bør ifølge grønbogen overvejes, om et mål for reduktion af drivhusgasudledningen kan stå alene, eller om der er behov for flerstrengede målsætninger for både reduktion af drivhusgasudledningen og udbygningen med vedvarende energi, samt om der bør være specifikke mål eller særlige virkemidler for sektorer som transport, industri og landbrug. I forhold til muligheden for at vedtage nye flerstrengede målsætninger bør det ifølge Kommissionen overvejes nærmere, hvordan disse målsætninger kan interagere.
- Den eventuelle udformning af energieffektiviseringsmål bør ifølge grønbogen ses i lyset af effekten af Energieffektiviseringsdirektivet, der først evalueres i 2014. Det bør iflg. Kommissionen overvejes, om der skal opstilles energieffektiviseringsmål for lande eller sektorer, samt om energieffektiviseringsmål bør fastsættes ift. det totale energiforbrug eller ift. energiintensitet (eksempelvis energiforbrug pr. BNP-enhed).
- Grønbogen beskriver, hvordan indsatsen og målene i klima- og energipakken er fordelt mellem medlemslandene. Målene er differentierede, således at lande med lavt BNP har påtaget sig mere lempelige mål end lande med højt BNP, ligesom der foregår en omfordeling mellem medlemslandene af en andel af proventet fra auktioneringen af kvoter i EU's kvotehandelsystem. Ifølge Kommissionen bør det overvejes, hvorvidt man i 2030-rammerne kan sikre en fair byrdefordeling, som tager hensyn til medlemslandenes forskelligheder og kapaciteter. Kommissionen stiller i den forbindelse spørgsmålet, om man skal fortsætte med de eksisterende omfordelingsmekanismer og/eller evt. supplere med en øget grad af direkte finansieringsmekanismer. Ifølge Kommissionen bør betydningen af byrdefordelingen mellem medlemslandene vurderes, således at ingen medlemslande pålægges unødige byrder.
- Ifølge grønbogen bør det overvejes, hvordan EU's konkurrenceevne kan styrkes, og hvordan man undgår u hensigtsmæssige stigninger i energi- og elpriserne. Herunder bør det overvejes, hvordan støtteordninger til vedvarende energi kan designes med

henblik på at undgå overkompensation for dermed at forbedre omkostningseffektiviteten.

- Ifølge grønbogen bør det overvejes, om man, for at skærme EU's industri mod CO₂-lækage, også efter 2020 bør fortsætte med tildeling af gratis CO₂-kvoter, mulighed for statsstøtte samt mulighed for undtagelser fra betaling af energiafgifter, idet man under alle omstændigheder samtidig bør søge at opnå tilslutning fra tredjelande til internationale klimaaftaler.
- Ifølge grønbogen bør rammerne for miljømæssigt forsvarlig udvinding af EU's olie- og gasressourcer forbedres.

Kommissionen stiller i grønbogen følgende spørgsmål til, hvordan en ny ramme for EU's klima- og energipolitik frem til 2030 kan designes:

Generelt spørgsmål:

- Hvilke erfaringer fra de nuværende rammer frem til 2020 og den nuværende situation i EU's energisystem er vigtigst ved udformningen af politikker frem til 2030?

Spørgsmål relateret til målsætninger:

- Hvilke 2030-mål vil mest effektivt kunne fremme de klima- og energipolitiske mål? På hvilket niveau bør målene gælde (EU, medlemsstaterne eller sektorspecifikt), og i hvilket omfang bør målene være retligt bindende?
- Har der været manglende sammenhæng i de nuværende 2020-mål, og hvordan kan der i så fald sikres bedre sammenhæng mellem potentielle 2030-mål?
- Er det hensigtsmæssigt at fastlægge mål for undersektorer som f.eks. transport, landbrug og industri, og i så fald hvilke? Er det f.eks. nødvendigt at fastlægge mål for vedvarende energi i transportsektoren i betragtning af CO₂-reduktionsmålene for personbiler og lette erhvervskøretøjer?
- Hvordan kan målene i 2030-rammen bedre afspejle, om de forskellige teknologier er økonomisk levedygtige og efterhånden modnes?
- Hvordan inddrages andre aspekter af EU's energipolitik, f.eks. forsyningssikkerhed, som ikke nødvendigvis omfattes af de overordnede mål i 2030-rammen?

Angående instrumenter og politikker:

- Er det nødvendigt at ændre andre politikinstrumenter og deres indbyrdes samspil, bl.a. mellem EU og de enkelte medlemsstater?
- Hvordan kan man bedst fastlægge specifikke foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan med henblik på omkostningseffektiv gennemførelse af klima- og energimålene?

- Hvordan kan man bedst undgå en fragmentering af det indre energimarked, især i relation til behovet for at fremme og mobilisere investeringer?
- Hvilke foranstaltninger kunne man forestille sig for at opnå, at yderligere energibesparelser bliver gennemført så omkostningseffektivt som muligt?
- Hvordan kan EU's forsknings- og innovationspolitikker bedst støtte indfrielse af målene i 2030-rammen?

Angående konkurrenceevne og forsyningsikkerhed:

- Hvilke elementer i rammen for klima- og energipolitikkerne kunne man styrke for bedre at fremme jobskabelse, vækst og konkurrenceevne?
- Hvilken dokumentation er der for CO₂-lækage og kan der sættes tal på? Hvordan kan dette problem håndteres i 2030-rammen?
- Hvad er de særlige drivkræfter i de observerede tendenser for energiomkostninger, og i hvilket omfang kan EU påvirke dem?
- Hvordan tages der højde for usikkerheden vedrørende den indsats og det forpligtelsesniveau, andre industrilande og økonomisk vigtige udviklingslande påtager sig i de igangværende internationale klimaforhandlinger?
- Hvordan kan man øge den reguleringsmæssige sikkerhed for virksomhederne, samtidig med at der skabes større fleksibilitet for at opnå en bedre tilpasning til skiftende forhold (f.eks. udviklingen i de internationale klimaforhandlinger og ændringer på energimarkederne)?
- Hvordan kan EU øge innovationskapaciteten i fremstillingsindustrien? Skal indtægterne fra kvoteauktionering spille en rolle i forbindelse hermed?
- Hvordan kan EU bedst udnytte udviklingen i egne konventionelle og ukonventionelle energikilder i EU for at bidrage til lavere energipriser og mindre afhængighed af import?
- Hvordan kan EU bedst forbedre energiforsyningsikkerheden internt ved at sikre, at det indre energimarked fungerer effektivt og fuldt ud (f.eks. gennem udvikling af nødvendige sammenkoblinger af energiinfrastrukturen), og eksternt gennem en diversificering af forsyningsveje?

Angående kapacitets- og fordelingsaspekter:

- Hvordan kan der i den nye ramme sikres en fair indsatsfordeling mellem medlemsstaterne? Hvilke konkrete skridt kan der tages for at tage hensyn til deres forskellige kapacitet til at gennemføre klima- og energiforanstaltninger?

- Hvilke mekanismer kan der overvejes for at fremme samarbejde og en fair indsatsfordeling mellem medlemsstaterne, samtidig med at man søger at finde de mest omkostningseffektive måder til at realisere de nye klima- og energipolitiske mål?
- Er der brug for nye finansieringsinstrumenter eller -ordninger til at støtte den nye 2030-ramme?

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Det vides endnu ikke om Europa-Parlamentet vil udtale sig om grønbogen, eksempelvis ved udarbejdelse af en egeninitiativrapport.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Grønbogen har ingen konsekvenser for dansk ret.

7. Konsekvenser

Grønbogen, som er et høringsdokument, har ikke nogen lovgivningsmæssige konsekvenser, administrative konsekvenser for staten eller erhvervslivet. Grønbogen har heller ingen statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser eller konsekvenser for miljøbeskyttelsesniveauet.

Hvis der senere i EU bliver vedtaget konkret lovgivning for EU's klima- og energiramme i 2030 kan det få signifikante statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser samt bidrage til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet.

8. Høring

Kommissionen har sendt grønbogen i offentlig høring med svarfrist d. 2. juli 2013.

http://ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm

Kommissionens meddelelse er sendt i national offentlig høring d. 6. maj 2013. Høringen er sendt ud til en bred kreds af interessenter. Høringsfristen er d. 24. maj 2013. Der vil blive fremsendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er endnu for tidligt at vurdere andre landes holdninger til sagen, om end der kan forventes at være divergerende holdninger til behovet for at opstille nye målsætninger for både drivhusgasreduktion, vedvarende energi og energieffektivitet i 2030.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil arbejde for en ambitiøs grøn vækstdagsorden i Europa, der kan bidrage til at skabe ny vækst og beskæftigelse i Europa og til bæredygtig og effektiv brug af ressourcer. I lyset af den økonomiske situation skal dette ske på en måde, der understøtter den økonomiske genopretning og understøtter konsolidering af de offentlige finanser.

Regeringen lægger vægt på, at EU øger anvendelsen af vedvarende energi i perioden efter 2020 blandt andet med henblik på, at EU lever op til målet om at reducere udledningerne af drivhusgasser med 80 til 95 pct. i 2050 og øger sin fremtidige forsyningssikkerhed. Øget anvendelse af vedvarende energi kan bidrage til at begrænse EU's behov for import af fossile brændsler. Regeringen hilser det derfor velkomment, at Kommissionen med grønbogen igangsætter en debat blandt alle interessenter om perspektiverne for EU's langsigtede klima- og energipolitik, herunder fortsat udbygning af vedvarende energi i perioden efter 2020.

Regeringen støtter, at EU's kvotemarked styrkes. Handlen med emissionsrettigheder er et centralt instrument for at nedbringe udledningen af drivhusgasser. Såfremt der vælges omkostningseffektive løsninger, kan målsætninger for vedvarende energi og energieffektivitet i tillæg til et mål for drivhusgasreduktioner bidrage til at sikre tilstrækkelige investeringer i vedvarende energi og energieffektivisering. Investeringer der samtidig er centrale for EU's fortsatte forsyningssikkerhed og konkurrenceevne.

Den mest hensigtsmæssige fremtidige politiske handlemulighed efter 2020 vil derfor være at videreføre den nuværende ordning med bindende mål for vedvarende energi, drivhusgasreduktion og energieffektivitet og øget koordination af nationale støttesystemer.

Regeringen arbejder for forøgelse af EU's drivhusgasreduktionsmål til 30 pct. i 2020, og for fastlæggelse i EU af bindende mål for drivhusgasudledning, energibesparelser og vedvarende energi efter 2020. Med hensyn til karakteren af de bindende mål vil regeringen arbejde for juridisk forpligtende og byrdefordelte målsætninger for vedvarende energi og drivhusgasreduktion. Fsva. mål for energieffektivitet, vil regeringen på et senere tidspunkt fastlægge den konkrete udformning af de bindende mål.

Fastsættelsen af konkrete mål skal ske på en måde, der understøtter den økonomiske genopretning og understøtter konsolidering af de offentlige finanser, er omkostningseffektiv og tager hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne. Der skal sikres sammenhæng mellem mål, midler og finansiering, hvorfor det vil være nødvendigt med grundige økonomiske analyser.

Regeringen overvejer på dette grundlag spørgsmålene i Kommissionens grønbog nærmere.

Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen hurtigst muligt fremsætter forslag om de fremtidige lovgivningsmæssige rammer for EU's klima- og energipolitik.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.