



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.5.2010
KOM(2010) 265 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Analyse af mulighederne for at nedbringe drivhusgasemissionerne ud over 20 %
og vurdering af risikoen for udflytning af CO₂-emissionskilder**

{SEK(2010) 650}

DA

DA

DA

DA

DA

1. INDLEDNING

Da EU i 2008 besluttede at nedbringe sine drivhusgasemissioner, var dette udtryk for, at EU er fast besluttet på at imødegå truslen fra klimaændringer og indtage en global førerrolle ved at vise, hvordan det kan gøres. Den aftalte nedskæring frem til 2020 på 20 % i forhold til 1990-niveauet var sammen med målet om, at vedvarende energi skal udgøre en andel på 20 %, et afgørende tiltag i EU's bæredygtige udvikling og et klart signal til resten af verden om, at EU var rede til at træffe de fornødne foranstaltninger. EU vil opfylde sit Kyotomål og kan fremvise flotte resultater af sine tiltag på klimaområdet.

Det har dog altid stået klart, at EU's indsats isoleret set ikke vil være tilstrækkelig til at bekæmpe klimaændringerne, og at en nedskæring på 20 % i EU ikke er den endegyldige løsning. EU's indsats er i sig selv ikke tilstrækkelig til at opfylde målet om at holde den globale temperaturstigning under 2° C i forhold til det førindustrielle niveau. Alle lande vil skulle gøre en yderligere indsats, herunder må industrilandene foretage nedskæringer på 80-95 % frem til 2050. Målet for EU på 20 % frem til 2020 er kun et første skridt på vejen til at bringe emissionsniveauet ind på denne bane.

Derfor udbyggede EU sit ensidige mål på 20 % med en forpligtelse til at nedbringe emissionerne med 30 % som led i en ægte global indsats¹. Dette er fortsat EU's politik.

Omstændighederne har ændret sig betydeligt, siden der blev opnået enighed om EU-politikken. Vi har været vidne til en økonomisk krise af hidtil uset omfang. Den har lagt et stort pres på virksomheder og samfund i hele Europa og bebyrdet de offentlige finanser. Men den har samtidig bekræftet, at Europa har meget at vinde ved at opbygge et samfund, hvor ressourcerne udnyttes effektivt.

Københavntopmødet er også løbet af stabelen. Trods skuffelsen over, at målet om en fuldgyldig og bindende international aftale om at imødegå klimaændringerne ikke blev opfyldt, var det mest positive resultat, at lande, som pt. udleder ca. 80 % af emissionerne, gav tilsagn om at ville nedskære emissionerne, selv om disse er utilstrækkelige til at opfylde 2° C-målet. Det vil fortsat være afgørende at inddrage Københavnaftalen i de løbende UNFCCC-forhandlinger. Behovet for handling er imidlertid stadig lige aktuelt.

Det er ikke formålet med denne meddelelse at træffe beslutning om at indføre et 30 %-mål; de fastsatte betingelser er tydeligvis ikke opfyldt. Som grundlag for en mere oplyst debat om konsekvenserne af forskellige ambitionsniveauer redegøres der i denne meddelelse for resultaterne af en analyse af konsekvenserne af målene på hhv. 20 % og 30 % ud fra det aktuelle perspektiv. Den behandler også spørgsmålet om udflytning af CO₂-emissionskilder på baggrund af forpligtelsen ifølge direktivet om emissionshandel (ETS)² til at forelægge en analyse på baggrund af resultatet af Københavnkonferencen senest i juni 2010. Den ledsages

¹ Det Europæiske Råd i december 2008 bekræftede "... Den Europæiske Unions tilsagn om at forhøje denne reduktion til 30 % inden for rammerne af en ambitiøs og samlet global aftale i København om klimaændringerne efter 2012, forudsat at de øvrige udviklede lande forpligter sig til at nå lignende emissionsreduktioner, og at de økonomisk mere avancerede udviklingslande yder et bidrag, der svarer til deres respektive ansvar og kapaciteter".

² Direktiv 2009/29/EF.

af en mere udførlig teknisk analyse af disse spørgsmål, som der er redegjort for i interne arbejdsdokumenter.

2. 20 %-MÅLET I DAG

Som udgangspunkt for at vurdere konsekvenserne af et 30 %-mål må de aktuelle konsekvenser af 20 %-målet analyseres. Den økonomiske krise har, som det måtte forventes, i betydelig grad påvirket de antagelser, som lå til grund for aftalen om 20 %-målet. Men krisens følger har trukket i forskellig retning.

Den økonomiske krise og udfordringen ved at opfylde 20 %-målet.

Fra 2005 til 2008 nedbragte EU sine emissioner fra 7 % til 10 % under 1990-niveauerne³. De intensiverede klimatiltag og høje energipriser havde i forvejen ført til en forøgelse af tempoet i EU's emissionsnedsikringer, da krisen ramte.

Krisen udløste en øjeblikkelig yderligere nedskæring. De verificerede emissioner i ETS i 2009 lå 11,6 % under emissionsmængden i 2008. Kulstofpriserne faldt i overensstemmelse hermed i begyndelsen af 2009 fra ca. 25 EUR til 8 EUR pr. ton CO₂⁴. Men faldet i kulstofpriserne viste, hvordan ETS' indflydelse på virksomheder og forbrugere også kan tilpasses ændringer i de økonomiske vilkår.

Denne enkeltstående reduktion af emissionerne bevirkede, at EU's udledte mængde drivhusgasser i 2009 lå ca. 14 % under 1990-niveauet. Men efterhånden som produktionen i energiintensive industrier som f.eks. stålsektoren genoprettes, vil denne reduktionsindsats naturligvis ikke uden videre kunne ekstrapoleres ud i fremtiden.

De absolutte omkostninger ved at opfylde 20 %-målet er faldet. I den analyse, som i 2008 blev fremlagt sammen med klima- og energipakken, blev omkostningerne ved at opfylde målet i 2008 ud fra forventningerne om fortsat økonomisk vækst anslået til mindst 70 mia. EUR pr. år frem til 2020⁵. I mellemtiden er der også taget hensyn til den økonomiske afmatning i analysen⁶. På nuværende tidspunkt anslås prisen til 48 mia. EUR (0,32 % af BNP i 2020). Dette svarer til et fald på ca. 22 mia. EUR, dvs. 30 % mindre, end det blev anslået for to år siden. Faldet i absolutte omkostninger må ses i sammenhæng med en krise, der har gjort det vanskeligere for virksomhederne at skaffe de fornødne investeringer til at modernisere på kort sigt, og har skabt stor usikkerhed om, hvor længe genopretningen vil tage. Klima- og energipakken er på nuværende tidspunkt blevet mindre omkostningskrævende på grund af et samspil mellem forskellige faktorer. For det første har en lavere økonomisk vækst reelt gjort det mindre vanskeligt at opfylde 20 %-målet. For det andet har olieprisstigninger⁷ vist sig at

³ Dataene bygger på medlemsstaternes opgørelser uden LULUCF, men med luftfart.

⁴ Kulstofprisen er siden da steget til 12-15 EUR.

⁵ Disse tal repræsenterer ekstra energiomkostninger og ikke et fald i BNP. De omfatter de fornødne yderligere foranstaltninger og energibesparelser. De omfatter ikke de gavnlige virkninger for luftkvaliteten.

⁶ Ifølge analysen af 2008 blev EU's BNP i perioden 2005-2020 anslået til at vokse med 2,4 % om året i gennemsnit. I denne ajourførte analyse er den gennemsnitlige vækst for samme periode sat ned til 1,7 %. Der findes yderligere oplysninger herom i tabel 4 i del II i det interne arbejdsdokument (SEK(2010) 650), der ledsager denne meddelelse.

⁷ Den anslåede oliepris i 2007-referencescenariet var 66 USD pr. tønde i 2020, medens den er 88 USD i det nye referencescenario.

fremme en effektiv energiudnyttelse: efterspørgslen efter energi er faldet. For det tredje vil kulstofprisen sandsynligvis forblive relativt lav i et længere tidsrum, da kvoter, som ikke er udnyttet på grund af afmatningen, overføres til fremtidig udnyttelse.

Fleksibiliteten i ETS-arkitekturen indebærer, at krisens følger vil kunne mærkes i adskillige år. Da mange kvoter ikke er udnyttet under krisen, vil virksomheder kunne overføre ca. 5-8 % af deres kvoter fra 2008-2012-perioden til den tredje fase af ETS (2013-2020). Dertil kommer, at opfyldelsen af målene om vedvarende energi og effektivitetsforanstaltninger nedbringer emissionerne yderligere. Dette fører til, at kulstofprisen vil ligge væsentligt under, hvad der blev forventet i 2008⁸.

Der tegner sig et lignende billede i de "indsatsfordelingssektorer"⁹, der ikke er omfattet af ETS, med sektorafhængige forskelle i reduktionsniveauet. Selv om målet om den vedvarende energis andel og energieffektivitetsforanstaltninger allerede er i færd med at blive opfyldt, vil der blive behov for et passende incitament til at opfylde det overordnede EU-mål om en nedbringelse på 10 % sammenholdt med 2005 for de sektorer, der ikke er omfattet af ETS.

Krisen har samtidig sat EU's økonomi under hårdt pres. Virksomheder klemmes af en svag efterspørgsel og vanskeligheder ved at finde finansieringskilder. En lavere kulstofpris kunne også halvere statsindtægterne fra auktioner, og derved reduceres en anden potentiel finansieringskilde til klimaformål. Det er stadig påkrævet at finde de nødvendige investeringer på områder som elektricitet, opvarmning og transport for at opfylde det aftalte mål om en andel af vedvarende energi på 20 %.

Den grønne teknologiske revolution

Der er nu udbredt enighed om, at udviklingen af ressourceeffektive og grønne teknologier vil være en vigtig drivkraft for væksten. Når lande verden over i lyset af krisen bestræbte sig på at sætte skub i deres økonomier med stimulanspakker, blev investeringerne typisk rettet mod infrastruktur til mindre forurenende transportformer såsom kollektiv transport, intelligente trafikstyringssystemer (ITS), energiproduktion, der resulterer i lavere CO₂-udslip, smarte elnet og F&U inden for renere transport og energi. Verden over findes tegn på et skift til en økonomi med lavere CO₂-udslip, hvor landene også tiltrækkes af mere miljørigtige alternativer på grund af disses potentiale til at skabe et stort antal nye arbejdspladser.

I EU bygger Europa 2020-programmet på den overbevisning, at Europas industrielle grundlag må omlægges til en mere bæredygtig fremtid og udnytte de muligheder, der opstår som følge af Europas proaktive investering i grøn teknologi. Dette potentiale til at indtage en førerrolle må dog ikke tages for givet.

Den globale konkurrence er intens. Europas bilindustri er på forkant med indsatsen for at nedskære nye personbilers CO₂-emissioner. 17 % af alle nye personbiler, der blev solgt i 2008 i EU, udstødte mindre end 120 g/km, og i nogle medlemsstater udgør sådanne personbilers

⁸ I konsekvensanalysen forventedes en kulstofpris på ca. 32 EUR (i 2008-priser) i ETS, hvis pakken blev gennemført fuldt ud (herunder politikker om vedvarende energi og en maksimal udnyttelse af internationale kreditter). Nye fremskrivninger peger på en kulstofpris på 16 EUR i 2020 (herunder politikker om vedvarende energi for at opfylde 20 %-målet, men uden at der er behov for internationale kreditter).

⁹ Beslutningen om indsatsfordeling (beslutning 406/2009/EF) omfatter alle emissioner fra sektorer, der ikke er omfattet af ETS, f.eks. vejtransport, opvarmning, landbrug (undtagen LULUCF) og affald.

markedsandel allerede mere end 25 %. Der er sat yderligere skub i denne udvikling i 2009 med ordninger for fornyelse af bilparken. Andre bilfabrikanter har imidlertid gjort lignende fremskridt og er gået over til hybride og eldrevne køretøjer.

I energisektoren udgjorde vedvarende energikilder 61 % af den nye elproduktionskapacitet i EU i 2009. Men EU's førerstilling trues: Renewable Energy Attractiveness Index af 2010 peger nu på, at USA¹⁰ og Kina frembyder de bedste investeringsmuligheder i henseende til vedvarende energi. USA tilstræber at fordoble sin produktion fra vedvarende energikilder frem til 2012. I 2009 stod Kina øverst på den globale rangliste over vindkraftinstallation. Kinesiske og indiske vindmøllefabrikanter optræder nu i top ti. Kina og Taiwan producerer nu hovedparten af verdens solcellepaneler. Dette sker samtidig med, at priserne for solcellemoduler er halveret på få år som følge af lavere råvareomkostninger, forbedret effektivitet og øget produktivitet. Disse erhvervssektorer udvikler sig hastigt til globale markedsdeltagere.

Energiforsynings sikkerheden er en anden årsag til, at ændringer er påkrævet. Trods en kort afbrydelse i 2009 vokser energiforbruget fortsat. Det Internationale Energiagentur har advaret om, at olieforsyningen i 2015 kunne få vanskeligt ved at holde trit med den stigende efterspørgsel, hvilket fører til yderligere stigninger i oliepriserne, som risikerer at bremse en fornyet økonomisk vækst. Energi fra lokale kilder, f.eks. vedvarende energi, skaber store fordele i form af mindsket afhængighed af import.

Europa har derfor behov for at sætte yderligere skub i den hjemlige udvikling af disse erhvervssektorer. Men incitamenterne mindskes, efterhånden som stimulanspakkerne udfases, og en tid med stramme offentlige udgifter påbegyndes. Der findes andre drivkræfter som f.eks. målet om den vedvarende energis andel, produktstandarder for energieffektive produkter og køretøjer samt grønne offentlige indkøb. 20 %-målet er dog altid blevet betragtet som en afgørende drivkraft for modernisering. Investering i alternativer som CO₂-opsamling og -lagring (CCS) afhænger i høj grad af det prissignal, som kulstofmarkedet giver. En lav kulstofpris gør incitamentet til ændring og innovation meget mindre udtalt.

En stigende afvigelse fra 2 °C-forløbet efter 2020

Opfyldelsen af målet om at holde temperaturstigningen under 2 °C forudsætter reduktioner på 80-95 % frem til 2050 for industrilande sammenlignet med 1990¹¹. Selv hvis en del af denne indsats kunne dækkes i kraft af EU's indsats uden for dens område, viser et første overslag, at EU's egne emissioner vil skulle falde til ca. 70 %. Det i 2008 aftalte forløb vil nedbringe EU's egne emissioner til -20 % frem til 2020, og, hvis det fortsætter uændret, til -25 % i 2030. Dette er utilstrækkeligt til at opfylde EU's ambitionsniveau for 2050 til optimale omkostninger. Udskydes tiltagene, vil EU og vore globale partnere skulle indhente det forsømte efter 2020. IEA har eksempelvis anslået, at på globalt niveau vil hvert år, hvori investeringer i energikilder, der resulterer i lavere CO₂-udslip, forsinkes, øge de samlede

¹⁰ Især stater med "renewable portfolio standards"-politikker.

¹¹ Opfyldelsen af målet om at begrænse temperaturstigningen til 2 °C vil også gøre det påkrævet for udviklingslandene som en gruppe – navnlig de mere avancerede blandt disse – at nå frem til en betydelig og kvantificerbar nedsættelse af den pt. forventede emissionsvækstrate i størrelsesorden 15 til 30 % under "business as usual"-scenariet frem til 2020.

omkostninger med 300-400 mia. EUR¹². Der er således behov for en langsigtet køreplan frem til 2050 for at planlægge de fremtidige investeringer på den mest omkostningseffektive måde.

Da målet om 20 % frem til 2020 på nuværende tidspunkt ansporer til ændringer i mindre grad, end det blev forventet i 2008, er der derfor en risiko for, at EU's indsats efter 2020 vil blive mere vanskelig og omkostningskrævende.

3. ANALYSE AF 30 %-MÅLET

De ændrede omstændigheder, der havde så stor indflydelse på 20 %-målet, understreger også behovet for en omhyggelig analyse af 30 %-målet. De økonomiske konsekvenser for EU af 30 %-målet må klarlægges. Sandsynligvis vil det at gå videre end 20 % medføre en opstramning af de eksisterende politikker eller indførelse af nye politikker. Det er derfor spørgsmålet, hvilket indhold disse politikker skal have, hvilke eksisterende politikker der skal strammes op, og hvordan denne opstramning foretages.

EU kunne bl.a. overveje de nedenstående alternativer og på det tidspunkt, hvor beslutningen om at forhøje målet til 30 % træffes, hvis den træffes.

3.1. Mulige veje til at opfylde 30 %-målet

Muligheder inden for systemet til handel med emissioner

ETS bør som det primære redskab til at få nedbragt emissionerne danne udgangspunkt for at gå videre end 20 %.

- *Justering af ETS ved at "annullere" en del af de kvoter, som det var hensigten at bortauktionere* – hvis der træffes en politisk beslutning om at forhøje emissionsreduktionsmålet, kunne ETS yde sit hovedbidrag til at opfylde et skærpet mål med en gradvis nedsættelse af antallet af bortauktionerede kvoter. Et strengere ETS-emissionsloft ville forbedre miljøresultaterne og styrke kulstofmarkedets incitamentvirkning. En nedsættelse af auktionsrettighederne med ca. 15 % i hele perioden 2013-2020, der svarer til ca. 1,4 mia. kvoter, ville være tilstrækkeligt. Af fremskrivninger fremgår det, at auktionsindtægterne forventes at stige med en tredjedel, fordi kulstofpriserne forventes at stige med mere end nedsættelsen af de auktionerede kvoter. Medlemsstaternes allokering af de nye auktionsindtægter vil få væsentlig betydning for investeringerne i fremtidens løsninger, der resulterer i lavere CO₂-udslip.
- *Belønning af enheder, der er på forkant med investeringer i den allerbedste teknologi* – benchmarkingsystemet giver mulighed for at udpege, hvem der gør hastige fremskridt med hensyn til at forbedre resultaterne, og belønne dem yderligere med ikke-tildelte, gratis kvoter. Dette kunne være en vej til at frigøre ekstra finansiering til virksomheder, der er rede til at innovere.

Teknologiske muligheder

¹² World Energy Outlook 2009, overslag 500 mia. USD.

Regulering kan bidrage til at opfylde mere ambitiøse klimamål bl.a. ved at tilskynde til en mere effektiv energi- og ressourcenyttelse. Dette kan virkeliggøres med produktstandarder, såsom de foranstaltninger, der er truffet i medfør af direktivet om miljøvenligt design¹³, og med grænser for motorkøretøjers CO₂-emissioner¹⁴ samt gennemførelse af den digitale dagsorden¹⁵. Intelligente net kan bidrage til at ændre forbrugeres adfærd, øge energi-effektiviteten og give vedvarende energikilder en større gennemslagskraft. Eksempelvis skønnes intelligente målere at have tjent sig ind på mindre end 4 år takket være øget produktivitet som følge af større forbrugerbevågenhed og energiprissignaler.

CO₂-afgifter

Indførelse af afgifter på CO₂-emissioner i sektorer, som ikke er omfattet af ETS, er et simpelt markedsbaseret instrument, der tilskynder til at nedbringe emissionsniveauet på nationalt niveau eller EU-niveau. En kalibrering af afgiftssystemet for brændstoffer eller produkter, så der tages højde for CO₂-komponenten, er en af de muligheder, som nogle medlemsstater allerede har taget i anvendelse, f.eks. for at udnytte det store reduktionspotentiale inden for opvarmning, mindske bilflådens kulstofintensitet og øge transportsektorens effektivitet. Af analysen fremgår det, at dette kunne yde et væsentligt bidrag til opfyldelsen af skærpede mål og – afhængig af niveau og anvendelsesområde – indbringe medlemsstaterne betydelige indtægter, som kunne benyttes til investeringer, der resulterer i lavere CO₂-udslip, med henblik på at skabe lokale, grønne arbejdspladser og åbne mulighed for "grønnere" offentlige indkøb, jf. direktivet om fremme af renere og mere energieffektive vejtransportkøretøjer¹⁶.

Anvendelse af EU-politikker til at fremskynde emissionsreduktioner

EU kunne også opmuntre medlemsstater, regioner og byer til at intensivere investeringer, der resulterer i lavere CO₂-udslip, ved at målrette en større del af finansieringen af samhørighedspolitikken mod grønne investeringer. Dette ville fremskynde den nuværende tendens, hvor samhørighedsmidlerne udnyttes mere effektivt med henblik på at sætte skub i vedvarende energi, energieffektivitet og fremme den kollektive transport. Det ville også skabe et alternativ til udnyttelsen af overskydende tildelte enheder (AAU) som en finansieringskilde, hvilket undergraver kulstofmarkedets miljømæssige integritet.

Betydelige muligheder for energibesparelser udnyttes stadig ikke på grund af mange markeds- og reguleringsmæssige hindringer. En forbedret ramme for energieffektivitetspolitikken kunne yde et vigtigt bidrag til at gå ud over de 20 %.

Aktiviteter vedrørende arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) var ikke omfattet af klima- og energipakken af 2008, men rummer potentiale til yderligere emissionsreduktioner. Det er også nødvendigt at opretholde og genoprette naturlige kulstofdræn for at undgå yderligere stigninger i emissionerne. Beregningsmæssig usikkerhed¹⁷ og volatilitet¹⁸ gør det på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere forudsigeligheden på kort

¹³ Direktiv 2005/32/EF.

¹⁴ Forordning (EF) nr. 443/2009.

¹⁵ KOM(2010) 245.

¹⁶ Direktiv 2009/33/EF.

¹⁷ F.eks. på grund af manglende data eller aftalte teknikker til måling af kulstof i skove og landbrugsjorder.

¹⁸ Som følge af foranderlige vejrforholds store indflydelse (f.eks. påvirker storme bestanden af stående træer i skove).

sigt af LULUCF-aktiviteter og deres bidrag til opfyldelsen af EU's mål. Men da der fortsat arbejdes med at fastsætte effektive regler for disse aktiviteter, kunne denne sektor med tiden yde et voksende bidrag til indsatsen for at afbøde virkningerne i kraft af bedre dyrkningsmetoder og skovbrugsforvaltning. Den fælles landbrugspolitik kunne tilskynde landmænd og skovbrugere til at indføre en mere bæredygtig praksis og med tiden bidrage mere til nedbringelsen af emissioner.

Udnyttelse af de internationale kreditters løftestangsvirkning

EU kom først med anerkendelsen af, at indsatsen uden for dens grænser kan stimulere tiltag i den private sektor. Mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) førte til flere tusinde projekter verden over, der ofte giver meget omkostningseffektive reduktioner. Men det forekommer mere hensigtsmæssigt i fremtiden at lade vækstøkonomierne selv forestå sådanne initiativer, fordi en generøs og langvarig tilstrømning til EU's ETS af sådanne reduktioner til lave omkostninger dæmper innovationstempoet i EU.

En måde, hvorpå løftestangsvirkningen af EU's tiltag kan forbedres, vil være at erstatte en del af efterspørgslen efter CDM-kreditter med nye sektorspecifikke kreditter¹⁹. Dermed ville kulstofmarkedets finansiering blive omlagt til tiltag med et større kulstofreduktionspotentiale (f.eks. i avancerede udviklingsøkonomiers elsektor), og den kunne knyttes sammen med ordninger såsom en multiplikator²⁰ for konventionelle CDM-kreditter (f.eks. industrigasprojekter). Dermed kunne der skabes betydelige yderligere emissionsreduktioner i udviklingslandene som tælles med i EU's samlede indsats, samtidig med at der gives større spillerum til at videreføre CDM i de mindst udviklede lande (LDC).

Hvad angår skibsfartens emissioner, vil EU fortsat bestræbe sig på at nå frem til en international aftale inden for IMO og UNFCCC. I henhold til aftalen ifølge klima- og energipakken vil EU bestræbe sig på at skabe fremskridt, hvis en sådan aftale ikke er indgået senest den 31. december 2011.

Der er gjort betydelige fremskridt i København i henseende til at udvikle robuste internationale regler med henblik på at øge bekæmpelsen af tabet af tropiske skove. Samarbejdet mellem udviklingslande med tropiske skove, EU-medlemsstaterne og Kommissionen bør fremmes. EU kunne opfylde en del af de skærpede mål med internationale emissionsreduktionskreditter, som opfylder hensigtsmæssige standarder for miljømæssig integritet.

3.2. Udfordringen ved at opfylde 30 %-målet

Det faktum, at 20 %-målet nu lettere lader sig opfylde, end det blev antaget i 2008, har en indlysende indflydelse på udfordringen ved at opfylde 30 %-målet. I absolutte tal vil 70 mia. EUR i 2020, dvs. de skønnede omkostninger i begyndelsen af 2008, være tilstrækkeligt til at løfte EU mere end halvvejen mod opfyldelsen af det skærpede mål fra 20 % til 30 %; dog befinder EU-økonomien sig i en vanskelig situation.

¹⁹ Artikel 11a, stk. 5, i ETS-direktivet (2009/29/EF) indeholder retsgrundlaget for, at Fællesskabet kan indgå aftaler med tredjelande om at tilvejebringe sektorspecifikke kreditter i det tilfælde, at forhandlingerne om en international klimaaftale ikke er afsluttet senest den 31. december 2009.

²⁰ En multiplikator på f.eks. 2 til 1 ville indebære, at for hvert ton, som udledes i et ETS-anlæg, skal der afgives to ton CDM-kreditter. Således vil alle CDM-kreditter, som anvendes til at dække et ton, der udledes i Europa, som biprodukt føre til, at et andet ton reduceres i et udviklingsland.

EU's yderligere samlede omkostninger ved at skærpe målet fra de nuværende 20 % til 30 % anslås til ca. 33 mia. EUR i 2020 eller 0,2 % af BNP. For at denne reduktion på 30 % kan nås, skønnes det, at kulstofprisen i EU's ETS vil andrage ca. 30 EUR pr. ton CO₂, hvilket svarer til det niveau, som blev skønnet nødvendigt for at opfylde reduktionsmålet på 20 % i 2008. EU's egne emissioner vil blive nedbragt til -25 % sammenlignet med 1990, og den resterende del opfyldes med opsparede kvoter og internationale kreditter²¹.

De samlede omkostninger ved en reduktion på 30 %, herunder omkostningerne til at opfylde 20 %-målet, anslås pt. til 81 mia. EUR eller 0,54 % af BNP²².

Det må erindres, at i begyndelsen af 2008 blev omkostningerne ved klima- og energipakken anslået til 70 mia. EUR eller 0,45 % af BNP i 2020. Forhøjelsen til et reduktionsmål på 30 % indebærer dermed en stigning på 11 mia. EUR i forhold til de absolutte omkostninger ved klima- og energipakken i 2020, der blev anslået i 2008.

Men selv om omkostningerne tydeligvis er faldet, har forringelser af virksomheders lønsomhed, forbrugerens købekraft og adgang til banklån mindsket EU-økonomiens formåen til at investere i teknologier, der resulterer i lavere CO₂-udslip; dette er en følge af krisen, som kun kan udlignes af en tilbagevenden til vækst og proaktive politikker med henblik på at prioritere væksten i disse sektorer.

Hvor placeres den ekstra byrde?

På sektorplan antyder analysen, at det største emissionsreduktionspotentiale findes i elsektoren ved at kombinere en forbedret effektivitet på efterspørgselssiden og en reduktion af kulstofintensive investeringer på udbudssiden. I det kommende årti er der behov for at udskifte en betydelig mængde aldrende elproduktionskapacitet, og et skift til løsninger, der resulterer i lavere CO₂-udslip, udgør en gunstig lejlighed til at nedbringe emissionerne. Desuden har nogle af erhvervssektorerne inden for ETS et betydeligt omkostningseffektivt potentiale (f.eks. raffinaderier). I "indsatsfordelingssektorerne" er husholdninger og service-sektoren væsentlige i henseende til at nedbringe CO₂-emissioner - hovedsagelig fra opvarmning. I landbrugssektoren viser erfaringerne i nogle medlemsstater tilsyneladende, at der måske findes et yderligere potentiale for at nedbringe methan- og nitrogenoxid-emissionerne i intensive landbrug, men omkostningerne må nøje evalueres.

Med hensyn til den geografiske fordeling er emissionsreduktionspotentialet ved at forhøje 20 %-målet til et 30 %-mål relativt større i de mindre velstillede medlemsstater. Der vil være behov for at mobilisere offentlige og private finansielle ressourcer for at forbedre emissionsreduktionen uden at bringe den økonomiske vækst i fare. EU's samhørighedspolitik er i den forbindelse et vigtigt instrument.

I analysen fremhæves det endvidere, at den omkostningseffektive opdeling af indsatsen i relative tal mellem sektorer i og uden for ETS stort set er den samme for et 30 %-mål som for 20 %-målet. Forhøjes målet til 30 %, vil ETS-loftet i 2020 blive 34 % snarere end de nuværende 21 % lavere end 2005-emissionerne, medens det samlede mål for sektorer, som

²¹ I det omfang disse står til rådighed i henhold til den eksisterende lovgivning.

²² De anslåede omkostninger omfatter opfyldelsen af målet om en andel af vedvarende energikilder på 20 %.

ikke er omfattet af ETS, vil blive 16 % snarere end de nuværende 10 % lavere end 2005-emissionerne.

Analysen i det vedlagte interne arbejdsdokument er udført på EU-niveau. En potentiel forhøjelse til 30 % ville forudsætte en beslutning om en specifik blanding af alternative muligheder for at fordele den yderligere reduktion. En udførlig analyse af konsekvenserne på medlemsstatsniveau og for økonomiske sektorer kan kun foretages ud fra specifikke alternativer.

3.3. Andre konsekvenser af 30 %-målet

Opfyldelsen af et 30 %-mål kan ikke betragtes isoleret. Foruden opfyldelsen af selve 30 %-målet vil der være en række andre konsekvenser.

Blandt andet genindføres incitamentet til at innovere, som gik tabt, da det blev lettere at opfylde 20 %-målet. Dette er særlig vigtigt, fordi teknologier, der resulterer i lavere CO₂-udslip, har tendens til at være mere arbejdskraftintensive end konventionelle sektorer, og samtidig styrkes energiforsyningsikkerheden. Opfyldelsen af et 30 %-mål mindsker olie- og gasimporten med ca. 40 mia. EUR i 2020 under forudsætning af en skønnet oliepris på 88 USD pr. tønde i 2020. Investeringerne vil i stedet blive målrettet grønne arbejdspladser inden for teknologier, der resulterer i lavere CO₂-udslip, i EU, f.eks. en mere energieffektiv boligmasse. Almindeligvis peger makroøkonomiske analyser samlet set på små beskæftigelsesmæssige virkninger – dog varierer dette afhængigt af sektoren – men en intelligent udnyttelse af auktionsindtægter eller CO₂-afgifter ændrer billedet. Der vil også blive behov for såvel omskoling som videreuddannelse, og uddannelsessystemerne vil skulle tilpasses denne udfordring, som det fremgår af flagskibsinitiativet Europa 2020.

Globale markeder for teknologier, der resulterer i lavere CO₂-udslip, og sidegevinster i form af bedre luftkvalitet

Fordelen ved at skride til handling hurtigst muligt bidrager til betydelige langsigtede fordele for EU's konkurrenceevne ved at opretholde en stærk position i et hastigt voksende globalt marked for teknologier, der resulterer i lavere CO₂-udslip.

Endelig vil der også opstå fordele målt på luftkvaliteten. Opfyldelsen af 30 %-målet ville indebære, at der ikke bliver behov for så meget forureningsbekæmpelsesudstyr til at fjerne andre forurenende stoffer som f.eks. partikler, svovldioxid og tungmetaller, således at omkostningerne ved at opfylde målene i temastrategien for luftforurening vil blive mindsket med ca. 3 mia. EUR i 2020. En bedre luftkvalitet vil føre yderligere sundhedsmæssige fordele med sig, der anslås til mellem 3,5 og 8 mia. EUR i 2020²³. Disse sidegevinster er ikke medregnet i de anslåede omkostninger ved at forhøje målet til 30 %.

4. VURDERING AF RISIKOEN FOR UDFLYTNING AF CO₂-EMISSIONSKILDER

Et af de væsentlige aspekter af EU's klimapolitik går ud på at undgå udflytning af CO₂-emissionskilder. Dette berører risikoen for, at hvis der ikke foretages en tilstrækkelig global indsats, vil tiltag i EU føre til et skift i markedsandelen til fordel for mindre effektive anlæg

²³ Dette vil bidrage til at virkeliggøre målene i temastrategien for luftforurening – KOM(2005) 466.

uden for EU, som derved resulterer i, at de globale emissioner stiger. Der er naturligvis mange andre faktorer end kulstof, som skaber konkurrencemæssige fordele og ulemper, men jo flere konkurrerende lande der påtager sig sammenlignelige indsatsniveauer for at nedskære emissionerne, desto mindre bliver risikoen for udflytning af CO₂-emissionskilder. I klima- og energipakken blev det anerkendt, at risikoen for udflytning af CO₂-emissionskilder måtte overvåges, og der måtte iværksættes forholdsregler for at imødegå denne.

Det har haft konsekvenser for debatten om udflytning af CO₂-emissionskilder, at kulstofprisen har været lavere, end det oprindeligt var forventet. Dertil kommer, at energiintensive sektorer, der allerede er omfattet af ETS før 2013, på grund af emissionsreduktionerne må forventes at ende med at råde over et meget betydeligt antal ubrugte gratis tildelte kvoter ved udgangen af den anden ETS-periode i 2012, og disse kan overføres til tredje fase (2013-2020). Dette ruster dem relativt bedre til at imødegå den internationale konkurrence sammenlignet med, hvad der blev skønnet i 2008.

Ifølge ETS-lovgivningen skal der udarbejdes en rapport senest i juni 2010 med henblik på at undersøge udflytningen af CO₂-emissionskilder i lyset af resultatet af de internationale forhandlinger. Da UNFCCC-forhandlingerne pågår, er det vanskeligt at foretage en definitiv vurdering, men en gennemført Københavnaftale ville tydeligvis være et skridt i den rigtige retning. Alle industrilande og de væsentligste udviklingslande – hovedkonkurrenterne for EU's energiintensive erhvervssektorer – har for første gang officielt lovet at gøre en indsats for at nedbringe emissionerne.

Konsekvenserne af EU's 20 %-mål, såfremt andre gennemfører deres nedre tilsagn, skønnes at være mindre end 1 %, hvoraf sektorerne organiske kemikalier, uorganiske kemikalier og kunstgødning rammes hårdst med produktionstab på henholdsvis 0,5 %, 0,6 % og 0,7 %. Med 2,4 % rammes sektoren "andre kemikalier" som den eneste i endnu højere grad. Sammenlignet med EU's ensidige gennemførelse af 20 %-målet kunne nogle af EU's energiintensive sektorer reelt befinde sig i en lidt gunstigere position, medens andre sektorer ikke påvirkes heraf. Ud fra den usikkerhed, der knytter sig til den faktiske gennemførelse af Københavnaftalen, finder Kommissionen, at de allerede aftalte foranstaltninger med henblik på at hjælpe energiintensive erhvervssektorer – gratis tildeling og adgang til internationale kreditter – for indeværende stadig er berettigede.

Forhøjelse til 30 %

Den makroøkonomiske analyse viser, at den marginale påvirkning af EU's energiintensive erhvervssektorer som følge af forhøjelsen af EU's indsats til 30 %, samtidig med at andre fastholder deres nedre tilsagn, vil være begrænset i forhold til den nuværende klima- og energipakke, når blot de særlige foranstaltninger for energiintensive erhvervssektorer opretholdes. En forhøjelse til 30 % vil medføre et yderligere skønnet produktionstab på ca. 1 % for jernholdige og ikke-jernholdige metaller, kemikalier og andre energiintensive erhvervssektorer sammenholdt med 20 %-målet. Konsekvenserne for sektorerne organiske kemikalier, uorganiske kemikalier, kunstgødning og "andre kemikalier" øges til henholdsvis 0,9 %, 1,1 %, 1,2 % og 3,5 %. Jo flere større handelspartnere der gennemfører deres øvre tilsagn, desto lavere bliver risikoen for udflytning af CO₂-emissionskilder.

Den hidtil indsamlede dokumentation om energiintensive erhvervssektorerers emissionsmønstre tegner ikke et entydigt billede; navnlig ikke i hvilket omfang EU's klimapolitik har udløst udflytning af økonomiske aktiviteter uden for Europa. På den ene side er energiintensive

erhvervssektorerens emissioner faldet betydeligt i de seneste år. Ubrugte gratis tildelte kvoter er blevet kapitaliseret. På den anden side har energiintensive sektorer investering i teknologi, der resulterer i lavere CO₂-udslip, styrket deres samlede produktivitet.

I nogle tilfælde kan udflytning af CO₂-emissionskilder få andre virkninger end tab af konkurrenceevne. Energiforsyningsikkerheden kunne påvirkes for nogle medlemsstater i EU's randområder med gode forbindelse til lande uden for EU. Dette er eksempelvis tilfældet for Baltikum på baggrund af det baltiske elmarkeds særlige situation. Dette er en af årsagerne til, at ETS for disse lande allerede indeholder en frivillig og delvis fritagelse fra kravet om auktionering af alle kvoter. Investeringer i transmissionsnettet kan bidrage til at mindske risikoen for elforsyningsikkerheden. Kommissionen vil derudover nøje følge udviklingen og om fornødent træffe yderligere foranstaltninger for at øge energiforsyningsikkerheden og sikre lige konkurrencevilkår på elmarkederne.

Muligheder for at mindske udflytningen af CO₂-emissionskilder

Hovedårsagen til udflytningen af CO₂-emissionskilder er konkurrenceforskellen mellem EU og tredjelande. Der findes derfor overordnet set tre muligheder for at tackle udflytningen af CO₂-emissionskilder, hvis det kan dokumenteres, at en sådan finder sted: ved at give yderligere støtte til energiintensive erhvervssektorer med flere gratis kvoter, ved at lægge omkostninger på importen som kompensation for fordelene ved at undgå politikker, der resulterer i lavere CO₂-udslip, eller ved at træffe foranstaltninger for at bringe resten af verden mere på linje med EU's indsatsniveau.

På baggrund af den usikkerhed, der omgiver Københavntilsagnene, kunne en forhøjelse af 30 %-målet ledsages af yderligere tiltag i den henseende. Disse tiltag ville også give lande yderligere incitament til at engagere sig mere i en international aftale.

Den mest indlysende mulighed for at bidrage yderligere til lige konkurrencevilkår med tiltag inden for EU går ud på at opretholde den gratis tildeling af kvoter.

Som det fremgår af den nugældende lovgivning, findes der også en mulighed for at *inddrage import i ETS*. Der er udarbejdet specifikke forslag, som svarer til de forslag, hvormed den internationale luftfarts aktiviteter er inddraget i ETS. Dette ville indebære, at der vil skulle købes kvoter på markedet for at dække visse importerede varers emissioner. I USA drøftes tilsvarende forslag, og af indlysende grunde ville det være ønskeligt, at sådanne initiativer træffes sammen med sådanne partnere.

Dette afføder mere generelle spørgsmål om EU's handelspolitik og den overordnede interesse i et åbent handelssystem: en række vækstøkonomier har allerede udtrykt betænkelighed ved dette spørgsmål, og ethvert system vil skulle anerkende, at bekæmpelsesindsatsen i industri- og udviklingslande ikke vil forløbe i samme tempo. Der må også tages hensyn til konsekvenserne for EU's fabrikker af de øgede omkostninger til importerede varer. En sådan foranstaltning kunne også potentielt omgås ved, at EU's import leveres af de mindst forurenende tredjelandeproducenter, samtidig med at de dækker deres indenlandske efterspørgsel med den mest forurenende produktion.

Selve inddragelsen af import i ETS vil skulle udformes meget nøje for at sikre, at den er i fuld overensstemmelse med WTO-kravene. Det kunne blive vanskeligt at gennemføre et system, som i detaljer tilstræber at fastlægge kulstofindholdet af hver enkelt varekategori, men en sådan præcisering kunne være påkrævet; dette taler for, at systemet i bedste fald kun kunne

indføres for et begrænset antal standardiserede råvarer såsom stål eller cement. For det andet vil et EU-gennemsnitligt kulstofindhold skulle fastlægges for hver varekategori. Dette kunne skabe en administrativ byrde og forudsætte enighed om et sådant gennemsnit, hvilket må forventes at føre til en vanskelig og langstrakt proces. For det tredje forekommer det at være en udfordring at verificere individuelle tredjelandeanlægs præstationer, uden at der skal placeres et yderst sofistikeret overvågnings- og indberetningssystem ved hvert anlæg.

Der findes forskellige muligheder for, at EU's tiltag kan bidrage til at *bringe foranstaltninger, der resulterer i lavere CO₂-udslip, i andre lande tættere på EU-niveauerne* og derved mindske den ulige konkurrence for energiintensive erhvervssektorer. Dermed søges eventuelle "free rider"-effekter eller illoyal konkurrence fra tredjelande fjernet.

EU bør f.eks. overveje at anvende en mere målrettet fremgangsmåde med hensyn til arten og anerkendelsen af internationale kreditter i ETS. Der findes muligheder for at styrke indsatsen for at indføre sektorbaseret kreditering ud fra ambitiøse krediteringstærskler (undtagen for de mindst udviklede lande) og begrænse anvendelsen af CDM-kreditter, der genereres i energiintensive sektorer (f.eks. stål, cement og aluminium) i tredjelande bortset fra de mindst udviklede lande. Det bør også overvejes at forbedre miljøintegriteten af CDM-kreditter fra lande, som ikke deltager på passende vis i den internationale klimaindsats. En lovende mulighed for en sådan forbedring ville gå ud på at anvende en multiplikator ved f.eks. at kræve, at der afgives to CDM-kreditter pr. ton udledt inden for ETS. Disse idéer kunne indlejres i bilaterale aftaler om sektoropdelte kreditter mellem EU og en række tredjelande – EU kunne eksempelvis påtage sig at støtte et pilotprojekt for en krediteringsaftale mellem EU og Kina for stålsektoren.

Der findes også andre muligheder for, at EU med en positiv indsats kunne hjælpe partnere med at rette sig efter EU's indsatsniveau på klimaområdet og fjerne en eventuel potentiel ulige konkurrence. For udviklings- og vækstøkonomier kunne dette indebære teknologioverførsel. For mere udviklede partnere vil en hastig udvikling af et internationalt kulstofmarked, der i første omgang omfatter de mest energiintensive sektorer verden over, fjerne behovet for at træffe særlige foranstaltninger.

5. KONKLUSION

Siden EU traf sin historiske beslutning om at bekæmpe klimaændringer i 2008, har den økonomiske krise medført visse fundamentale ændringer af det politiske og økonomiske grundlag for EU's klimapolitik. EU's økonomi er under et intenst pres. EU forbliver imidlertid stærkt engageret i bekæmpelsen af klimaændringer. Opbremsningen af den globale temperaturstigning udgør fortsat en af de største udfordringer, som denne generation står overfor. EU har banet vejen ved at vise, hvordan der kan træffes konkrete, effektive foranstaltninger for at vende tendensen til vækst i drivhusgasemissioner uden at påvirke den økonomiske vækst negativt. EU vil fastholde sin position i fortroppen af den globale indsats med gennemførelsen af klima- og energipakken.

Gennemførelsen af politikker med henblik på at nedbringe drivhusgasemissionerne virker som en af de centrale drivkræfter for moderniseringen af EU's økonomi, hvorved investeringer og innovation ledes til sektorer med et stort fremtidigt vækst- og beskæftigelsespotentiale. Som det fremgår af Europa 2020-strategien, er dette et af de centrale temaer i enhver troværdig strategi om at opbygge en bæredygtig velstand i fremtiden.

I denne meddelelse er der redegjort for, hvordan de ændrede globale forhold har påvirket de mål, der er fastsat i 2008. Selv om de absolutte omkostninger ved at opfylde 20 %-målet er mindsket, og dette udgør en belejlig lempelse for de virksomheder, der står over for en kamp op ad bakke mod genopretningen, skaber dette også en risiko for, at 20 %-målets slagkraft som en drivkraft for ændringer svækkes. Dette indtræffer på et tidspunkt med alvorlige økonomiske begrænsninger for regeringer og virksomheder.

Det er derfor vigtigt at analysere de direkte følger af en eventuel forhøjelse til et 30 %-mål. En politisk beslutning om at indføre dette mål kan ikke træffes uden at inddrage de internationale aspekter. På nuværende tidspunkt er forudsætningerne for at forhøje målet til 30 % ikke opfyldt. Dertil kommer, at en sådan beslutning også må træffes i fuld bevidsthed om de hjemlige økonomiske følger. Såvel de internationale aspekter som den økonomiske analyse peger på, at EU bør fastholde muligheden for at forhøje målet til 30 %; vi bør være rede til at handle, når de rette betingelser til at træffe den beslutning foreligger.

I mellemtiden må vi styrke indsatsen for at samarbejde med vore internationale partnere for at anspore og opmuntre dem, således at vi kan nå frem til det fornødne ambitionsniveau, der sætter den globale indsats på sporet og derigennem sikrer en reel indskrænkning af klimaændringerne, som vi alle har påtaget os.

Kommissionen vil fortsat overvåge situationen og herunder EU's erhvervslivs konkurrenceevne i forhold til de væsentligste internationale konkurrenter og navnlig konkurrenter, som endnu ikke har truffet overbevisende foranstaltninger for at bekæmpe klimaændringerne. Endvidere vil Kommissionen i lyset af udviklingen i den økonomiske situation og de internationale forhandlinger yderligere ajourføre sin analyse som informationsgrundlag for de løbende drøftelser i Rådet og Europa-Parlamentet om indholdet af denne meddelelse.