



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Dato
23. august 2016

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer (KOM(2016)482).

Notatet fremsendes parallelt til Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget.

1. Resumé

Kommissionens forslag sigter mod implementering af Det Europæiske Råds beslutning fra oktober 2014 om en reduktion af EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning i 2030 på 30 pct. ift. 2005. De ikke-kvotebelagte drivhusgasudledninger stammer i Danmark primært fra transport og landbrug.

Hvert enkelt medlemsland pålægges nationale drivhusgasreduktionsmål for de ikke-kvotebelagte udledninger i 2030 indenfor spændet 0 – 40 pct. ift. 2005. Danmark pålægges et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 ift. 2005.

Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer i form af ubegrænset adgang til at købe andre medlemslandes overskydende udledningsrettigheder samt ubegrænset adgang til at købe EU-interne projektkreditter. Herudover indføres to nye fleksibilitetsmekanismer i form af hhv. anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelsystem samt medregning af såkaldte "LULUCF-kreditter" fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Danmark får med forslaget adgang til begge disse to nye fleksibilitetsmekanismer.

Regeringen er kritisk overfor, at Europa-Kommissionen ikke har sikret tilstrækkeligt hensyn til Danmarks begrænsede omkostningseffektive potentialer og tidlige indsats gennem en større nedjustering af det danske drivhusgasreduktionsmål, men ser positivt på de forbedrede muligheder for fleksibilitet.

Regeringen vil analysere forslaget nærmere, inden de økonomiske konsekvenser kan vurderes.

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



2. Baggrund

Kommissionens forslag til EU forordning KOM(2016)482 blev fremsat d. 20. juli 2016. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion d. 2. august 2016.

Frem til 2020 er medlemslandene pålagt at reducere den ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020. Kommissionen har d. 20. juli 2016 offentliggjort en rapport med en evaluering af virkemåden af beslutning 406/2009/EF.

Med forslaget til forordning COM(2016)482 fremlægger Kommissionen forslag til medlemsstaternes fortsatte reduktionsforpligtelser i perioden 2021-30.

Baggrunden for forslaget er beslutningen fra Det Europæiske Råd i oktober 2014 om, at EU i 2030 skal reducere sin samlede interne drivhusgasudledning med mindst 40 pct. i forhold til 1990. Herunder skal kvotesektoren (el-producenter, store industrianlæg, offshore olie- og gasplatforme samt luftfartsoperatører) reducere udledningen med 43 pct. og de ikke-kvotebelagte sektorer (transport, landbrug, bygninger (primært udledninger fra opvarmning med olie- og gasfyr), F-gasser, affald og spildevand mv) skal reducere udledningen med 30 pct. Nærværende forslag sigter mod implementering af dette mål for ikke-kvotesektoren.

Kommissionens forslag tager desuden udgangspunkt i en række yderligere anvisninger fra Det Europæiske Råds konklusioner, herunder bl.a.:

1. EU's reduktionsmål skal opnås uden anvendelse af klimakreditter fra tredjelande.
2. Medlemslandenes individuelle nationale reduktionsmål skal ligge indenfor spændet 0 – 40 pct. i 2030 ift. 2005, primært baseret på medlemslandenes bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger.
3. Reduktionsmålene for medlemsstater med et BNP pr. indbygger, der ligger over EU-gennemsnittet, skal justeres for at afspejle landenes omkostningseffektive reduktionspotentialer på en retfærdig og afbalanceret måde.
4. Tilgængeligheden og anvendelsen af de eksisterende fleksibilitetsmekanismer (handel med udledningsrettigheder mellem medlemslandene samt medlemslandenes mulighed for at overføre udledningsrettigheder mellem år i forpligtelsesperioden) skal øges.
5. Der vil blive indført ny fleksibilitet for medlemsstater med nationale reduktionsmål, der ligger betydeligt over både EU gennemsnittet og deres omkostningseffektive



fektive reduktionspotentialer ved en begrænset brug af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, der skal besluttes inden 2020.

6. Der skal udarbejdes en politik for, hvordan arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug kan medtages i EU's klimaregulering.

Tæt forbundet med forslaget har Kommissionen d. 20. juli 2016 fremsat forslag om Integration af udledning og optag af drivhusgas i jord og skov, såkaldt LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry), i EU's klimaregulering. Forslaget lægger bl.a. op til opgørelsesregler samt en ny fleksibilitetsmekanisme, som vil tillade medlemslande, der ud fra nærmere specificerede regnskabsregler opnår en positiv udvikling i kulstofbalancen i jord og skov, i begrænset omfang at modregne LULUCF-kreditter ved opfyldelse af deres reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i perioden 2021-30. Dette forslag forelægges i et særskilt grund- og nærhedsnotat.

I sommeren 2015 fremsatte Kommissionen tillige et forslag til revision af Kvotehandelsdirektivet, som forhandles i Rådet.

Derudover har Kommissionen d. 20. juli 2016 offentliggjort to meddelelser om hhv. EU's klimapolitik og en strategi for lav-emissions mobilitet i EU, hvoraf sidstnævnte forelægges i særskilt grund- og nærhedsnotat. Kommissionen oplyser i disse meddelelser, at Kommissionen agter at komme med nye initiativer på transportområdet. Kommissionen vil tillige inden udgangen af året ligeledes fremlægge de resterende initiativer, der skal afrunde EU's strategi for Energiunionen.

Forslagets retsgrundlag er især Artikel 192(1) i Lissabon Traktaten. Forslaget skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

3. Formål og indhold

EU-forordningsforslaget omfatter alle drivhusgasudledninger, der ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, med undtagelse af international skibsfart samt den yderst begrænsede andel af luftfartens udledninger, der falder inden for de ikke-kvotebelagte sektorer. Desuden omfattes udledning og optag af drivhusgas i jord og skov ikke, idet dette område håndteres i et forslag til en særskilt EU-forordning. I alt er ca. 55 pct. af EU's drivhusgasudledning omfattet.

Med henblik på at sikre, at EU's ikke-kvotebelagte drivhusgasudledning reduceres med 30 pct. i 2030 ift. 2005 pålægges hvert enkelt medlemsland nationale reduktionsmål for 2030. Medlemslandenes individuelle reduktionsmål ligger indenfor det af Det Europæiske Råd aftalte spænd på 0 – 40 pct. ift. 2005 og er primært baseret på BNP pr. indbygger. Danmark, som ifølge Eurostat har EU's næsthøjeste BNP pr. indbygger, pålægges et reduktionsmål på 39 pct. i 2030 ift. 2005, jf. kolonne 3 i tabel 1.



Kommissionen har offentliggjort en konsekvensanalyse af forslaget (SWD(2016) 248 final). Kommissionen har opstillet et referencescenarie for EU's og de enkelte medlemslandes forventede fremtidige drivhusgasudledning, hvori udledningen samlet set forventes reduceret med 24 pct. i 2030 ift. 2005. Ifølge Kommissionen er det derfor nødvendigt at vedtage supplerende politikker og virkemidler, som kan bidrage til at reducere udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer med yderligere 6 procentpoint i 2030 for at indfri målet på 30 pct. reduktion. Kommissionen har desuden udviklet forskellige scenarier for, hvordan disse yderligere 6 procentpoint reduktion kan fordeles omkostningseffektivt på sektorer og medlemslande. Heraf udleder Kommissionen estimater for de enkelte medlemslandes omkostningseffektive reduktionspotentialer, der i forslaget anvendes til at fastlægge justeringen af de nationale reduktionsmål for omkostningseffektivitet for medlemslande med et BNP pr. indbygger over EU-gennemsnittet.

Kommissionen har anvendt en beregningsmetode, hvor Danmarks BNP-baserede reduktionsmål ville have været 42 pct. Kommissionen har efterfølgende på baggrund af en vurdering af høj-BNP medlemslandenes omkostningseffektive reduktionspotentialer nedjusteret Danmarks reduktionsmål fra 42 pct. til 39 pct. De enkelte medlemslandes BNP-baserede 2030-reduktionsmål, de justerede (og endeligt foreslåede) 2030-reduktionsmål, samt gældende reduktionsmål i 2020 fremgår af tabel 1 nedenfor. Det kan bemærkes, at Det Europæiske Råd har vedtaget, at medlemslandenes mål skal ligge indenfor intervallet 0 – 40 pct., hvorfor Sverige og Luxembourgs reduktionsmål fastsættes til 40 pct. mens Bulgariens reduktionsmål fastsættes til 0 pct.

Medlemslandenes reduktionsmål indføres gradvist over årene i perioden 2021-30. Hvert enkelt medlemsland tildes hvert år i perioden 2021-30 et antal udledningsrettigheder svarende til reduktionsmålene. Udledningsrettighederne udgør medlemsstaternes "udledningsloft". Disse udledningsrettigheder kan anvendes i hele perioden 2021-30. Medlemsstaterne tillades at anvende op til 5 pct. af næstkommende års udledningsret i året forud for udstedelsen. Overskydende udledningsrettigheder fra de enkelte år kan ubegrænset overføres til kommende år indtil 2030.

Startpunktet for udledningsretten i 2021 baseres på medlemslandenes udledning i 2016-18. Dette skyldes, at EU samlet set i 2016-18 ifølge Kommissionens referencereferenskrivning forventes at reducere drivhusgasudledningen til et niveau under 2020-målet.

Medlemslandenes tildeling af udledningsrettigheder skal fastlægges efterfølgende i en implementerende retsakt, når forudsætningerne herfor er til stede. Udledningsretten i årene 2021-30 skal beregnes på baggrund af opdaterede estimater for medlemslandenes ikke-kvotebelagte udledning i 2005, baseret på medlemslandenes indberetninger til Kommissionen om emissionskilder, der er omfattet af EU's



kvotehandelssystem, idet kvotehandelssystemets dækningsområde har ændret sig siden 2005. Udledningsretten i 2030 skal fastlægges på baggrund af medlemslandenes reduktionsmål i 2030, jf. kolonne 3 i tabel 1, der er fastsat ift. denne reviderede 2005-udledning. Hvert enkelt medlemslands udledningsret henover årene 2021-30 skal indfases lineært faldende fra 2020 med udgangspunkt i medlemslandenes udledningsniveau i årene 2016-18. Medlemslandenes udledningsret kan således først fastlægges endeligt, når udledningsniveauet i årene 2016-18 kendes, og når det reviderede estimat for 2005-udledningen er foretaget.

12 medlemslande, som med den gældende lovgivning for perioden 2013-2020 har fået tilladelse til at øge drivhusgasudledningen i 2020 ift. 2005, får, tildelt i alt 39 mio. ekstra udledningsrettigheder i år 2021, jf. kolonne 4 i tabel 1. Dette sker for at kompensere disse medlemslande for, at deres udledning lovligt kan stige frem mod 2020, samtidig med at deres udledningsret i 2021 strammes set ift. deres 2020-mål, idet der tages udgangspunkt i 2016-18-udledningen, som forventes at være lavere end deres 2020-mål.

Forslaget lægger op til at videreføre to eksisterende fleksibilitetsmekanismer samt at indføre to nye, mens muligheden for at anvende klimakreditter fra tredjelande bortfalder. Medlemslandene kan ved målopfyldelsen således supplere nationale reduktioner af drivhusgasudledningen med disse fleksibilitetsmekanismer:

Køb af andre medlemslandes udledningsrettigheder

Alle medlemslandene kan i ubegrænset omfang købe andre medlemslandes overskydende udledningsrettigheder. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20.

Køb af kreditter fra klimaprojekter i andre medlemslande

Alle medlemslandene kan i ubegrænset omfang købe kreditter fra klimaprojekter i andre medlemslande. Dette er en fortsættelse af en fleksibilitetsmekanisme, der indgår i den gældende lovgivning i perioden 2013-20, jf. Kvotehandelsdirektivets artikel 24a, som dog indtil nu ikke har været aktiveret.

Anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem

Ni medlemslande kan vælge at anvende op til samlet set 100 mio. kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) til at opfylde reduktionsforpligtelser i de ikke-kvotebelagte sektorer. Medlemslandene skal i 2019 træffe endelig og uigenkaldelig beslutning om, hvor mange ETS-kvoter, der i alt ønskes anvendt i perioden 2021-30 til indfrielse af reduktionsmålet i de ikke-kvotebelagte sektorer (op til det for medlemslandet angivne maksimale nationale loft). Kvoterne fratrækkes medlemslandenes auktionskvoter i EU, ligeligt fordelt over årene 2021-30. De enkelte medlemslandes maksimale årlige adgang (i procent af 2005-udledningen) til denne fleksibilitetsmekanisme i perioden 2021-30 kan ses i kolonne 5 i tabel 1 nedenfor. Samlet skønner Kommissionen, at 9 medlemslande vil kunne anvende ca. 97 mio.



kvoter, heraf ca. 7 mio. i Danmark. Den præcise mængde vil dog kunne ændre sig, når medlemslandenes reviderede estimerede udledning i 2005 opgøres, ligesom adgangen kan blive justeret dog således, at medlemslandenes adgang samlet set ikke overstiger 100 mio. kvoter. Kommission skal vedtage medlemslandenes præcise brug af fleksibilitetsmekanismen i en implementerende retsakt.

Anvendelse af LULUCF-kreditter

Alle medlemslandene kan vælge at anvende såkaldte LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i jord og skov. Adgangen hertil begrænses til 280 mio. kreditter på EU-niveau i perioden 2021-30, som er fordelt på de enkelte medlemslande ud fra, hvor stor en andel udledninger af metan og lattergas fra landbruget udgør af medlemslandenes samlede ikke-kvotebelagte udledninger. Begrundelsen herfor angives at være, at det kan være udfordrende for medlemslandene at reducere landbrugets udledning. Fire medlemslande, herunder Danmark, med en landbrugsudledningsandel over 25 pct. af ikke-kvotatudledningerne får adgang til at anvende LULUCF-kreditter svarende til 15 pct. af landbrugsudledningen. 13 medlemslande med en landbrugsudledningsandel over 15 pct. kan anvende 7,5 pct. 11 medlemslande med en andel under 15 pct. kan anvende 3,75 pct.

Medlemslandene kan dog kun anvende deres individuelt tildelte adgang til LULUCF-kreditter, såfremt udledningen ligger over deres tilladte udledningsret. Derudover forudsættes det bl.a., at kulstofbalancen i jord og skov i det enkelte medlemsland forbedres før medlemslandet kan komme i betragtning til at anvende LULUCF-kreditter til målopfyldelse. Opgørelsen af kreditmængder skal ske i overensstemmelse med de foreslåede LULUCF-opgørelsesregler, jf. forslag herom fra Kommissionen beskrevet i et separat grund- og nærhedsnotat. De enkelte medlemslandes maksimale adgang til denne fleksibilitetsmekanisme kan ses i kolonne 6 i tabellen nedenfor. Indtil videre vil der ikke kunne genereres LULUCF-kreditter fra forbedret kulstofbalance i kategorien "skovforvaltning". Kommissionen kan senere i en delegeret retsakt foreslå at inkludere denne kategori, såfremt opgørelsesmetoderne vurderes at være tilstrækkeligt valide. Danmark tillades anvendelse svarende til 4 pct. af 2005-udledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer i hvert år i perioden 2021-30, hvilket ifølge forslaget modsvarer 14,6 mio. LULUCF-kreditter i perioden 2021-30 samlet set.



Tabel 1: Oversigt over medlemslandenes reduktionsmål samt adgang til fleksibilitetsmekanismer.

Kolonne	1	2	3	4	5	6
	2020-reduktionsmål	2030-reduktionsmål baseret på BNP	Justeret og endeligt 2030-reduktionsmål	Ekstra udledningsret 2021 i mio. t	Årlig ETS fleksibilitet i perioden 2021-30 i % af 2005 (og i mio. t over hele perioden)*	LULUCF-fleksibilitet i mio. t over hele perioden 2021-30 (og årlig adgang i % af 2005)**
Luxembourg	-20%	-61%	-40%		4% (4 Mt)	0,25 Mt (0,2%)
Sverige	-17%	-42%	-40%		2% (9 Mt)	4,9 Mt (1,1%)
Danmark	-20%	-42%	-39%		2% (7 Mt)	14,6 Mt (4,0%)
Finland	-16%	-39%	-39%		2% (7 Mt)	4,5 Mt (1,3%)
Tyskland	-14%	-37%	-38%			22,3 Mt (0,5%)
Frankrig	-14%	-36%	-37%			58,2 Mt (1,5%)
Storbritannien	-16%	-36%	-37%			17,8 Mt (0,4%)
Holland	-16%	-39%	-36%		2% (24 Mt)	13,4 Mt (1,1%)
Østrig	-16%	-39%	-36%		2% (12 MT)	2,5 Mt (0,4%)
Belgien	-15%	-38%	-35%		2%(16 Mt)	3,8 Mt (0,5%)
Italien	-13%	-33%	-33%			11,5 Mt (0,3%)
Irland	-20%	-39%	-30%		4% (19 Mt)	26,8 Mt (5,6%)
Spanien	-10%	-26%	-26%			29,1 Mt (1,3%)
Cypern	-5%	-24%	-24%			0,6 Mt (1,3%)
Malta	+5%	-19%	-19%		2% (0,2 Mt)	0,03 Mt (0,3%)
Portugal	+1%	-17%	-17%	1,6 Mt		5,2 Mt (1%)
Grækenland	-4%	-16%	-16%			6,7 Mt (1,1%)
Slovenien	+4%	-15%	-15%	0,2 Mt		1,3 Mt (1,1%)
Tjekkiet	+9%	-14%	-14%	4,4 Mt		2,6 Mt (0,4%)
Estland	+11%	-13%	-13%	0,1 Mt		0,9 Mt (1,7%)
Slovakiet	+4%	-12%	-12%	2,2 Mt		1,2 Mt (0,5%)
Litauen	+15%	-9%	-9%	2,2 Mt		6,5 Mt (5%)
Polen	+14%	-7%	-7%	7,5 Mt		21,7 Mt (1,2%)
Kroatien	+11%	-7%	-7%	1,1 Mt		0,9 Mt (0,5%)
Ungarn	+10%	-7%	-7%	6,7 Mt		2,1 Mt (0,5%)
Letland	+17%	-6%	-6%	0,5 Mt		3,1 Mt (3,8%)
Rumænien	+19%	-2%	-2%	10,9 Mt		13,2 Mt (1,7%)
Bulgarien	+20%	+1%	0%	1,6 Mt		4,1 Mt (1,5%)
EU28 total	<-10%		-30%	39 Mt	97 Mt	280 Mt

*Forslaget fastsætter adgangen til at anvende kvoter fra EU's kvotehandelssystem (ETS) som procentdel af den reviderede 2005-udledning hvert år i perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor mange i mio. kvoter dette ca. kan svare til i perioden 2021-30



**Forslaget fastsætter adgangen til at anvende LULUCF-kreditter i mio. t. over hele perioden 2021-30. Tallene i parentes angiver Kommissionens estimat for hvor stor en andel af 2005-udledningen dette kan svare til årligt i hele perioden 2021-30.

Medlemslandene skal fortsat årligt rapportere drivhusgasudledningen som fastlagt i EU's forordning nr. 525/2013 af 21. maj 2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimændringer på nationalt plan og EU-plan.

Kommissionen skal overvåge medlemslandenes årlige drivhusgasudledning. Såfremt medlemslandenes udledning ikke reduceres tilstrækkeligt, skal medlemsstaterne fremsende en handlingsplan. Kommissionen skal, med assistance fra EU's Miljøagentur, vurdere disse handlingsplaner. Dette element forventes indarbejdet i et kommende forslag fra Kommissionen om Energiunionens forvaltningssystem.

Medlemslandene skal hvert år overholde deres nationale reduktionsmål. Hvis det årlige udledningsloft overskrides reduceres antallet af udledningsrettigheder for det følgende kalenderår med overskridelsen plus en straf på 8 pct. af overskridelsen. Kommissionen vil hvert femte år, i 2027 og 2032 udføre kontrol af, om medlemsstaterne har overholdt de årlige udledningslofter. Kommissionen bemyndiges desuden til at overvåge, at der foregår en korrekt afregning i EU's kvoteregister.

Muligheden i den gældende lovgivning for, at medlemslandene unilateralt kan overflytte udledninger fra de ikke-kvotebelagte til kvotesektoren bevares. De nærmere betingelser for en sådan overflytning er dog ikke beskrevet nærmere i nærværende forslag og vil givet fald skulle forhandles på plads i EU. Samtidig opretholdes forpligtelsen til at implementere politikker for at reducere emissioner fra anlæg som unilateralt undtages fra EU's kvotehandelssystem.

Forordningen skal evalueres i 2024 og hvert femte år herefter. En evaluering i 2024 åbner bl.a. mulighed for at tilpasse forordningen i lyset af Parisaftalens globale statusopgørelse (om globale reduktioner af drivhusgasudledningen og parternes bidrag hertil). Kommissionen skal i den forbindelse fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og kan, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, fremsætte forslag om at ændre forordningen.

Endelig indeholder forslaget en række ændringer til Rådets og Europa-Parlamentets Forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimændringer på nationalt plan og EU-plan. Det indebærer bl.a., at medlemsstaterne skal indberette den historiske drivhusgasudledning samt den forventede fremtidige udledning i kvote- og ikke-kvotebelagte sektorer frem til 2030. Medlemsstaterne skal tillige indberette hvilke nationale politikker og tiltag, der er vedtaget med henblik på at reducere drivhusgasudledningen og i hvilken grad medlemsstaterne forventer at anvende fleksibilitetsmekanismer i målopfyldelsen.



En række bestemmelser skal vedtages efterfølgende af Kommissionen via gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter. Kommissionen assisteres i denne sammenhæng af EU's klimakomite. Medlemslandenes udledningsret og medlemslandenes ønskede anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem vedtages ved gennemførelsesretsakter. Regler angående kvoteregisteret samt den samlede regnskabsføring ift. dette forordningsforslag samt LULUCF forordningsforslaget, forslaget om ændring af EU's kvotehandelsdirektiv samt dette forslags ændringer til forordning 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner skal vedtages ved implementerende retsakter. Kommissionen kan tillige tillade anvendelse af LULUCF-kreditter fra "skovforvaltning" i en delegeret retsakt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet er overholdt, da EU samlet set bedre kan håndtere de globale klimaproblemer end medlemslandene hver for sig. Regeringen er enig i det synspunkt.

6. Gældende dansk ret

Den nuværende Byrdefordelingsaftale for perioden 2013-20 er ikke omsat direkte til dansk lovgivning, hvilket heller ikke er påkrævet i flg. EU-retten, da der juridisk set er tale om en såkaldt aftale mellem medlemsstaterne. Da ikke-kvotesektoren omfatter en række forskellige sektorer og drivhusgasser, er Danmarks reduktionsmål i 2020 søgt opfyldt ved en række initiativer i relevante delsektorer – herunder f.eks. Energiaftalen fra 2012 og deraf følgende lovgivning, brancheaftaler mv.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til den reviderede Byrdefordelingsaftale er juridisk set en forordning med direkte retsvirkning, som derfor i udgangspunktet ikke skal implementeres i specifik, dansk lovgivning. Det er endnu for tidligt at sige, om det vil kræve lovgivning at indfri forslagets reduktionsmål.

Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kommissionens forslag blev fremsat d. 20. juli 2016, og det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at færdiggøre nærmere analyser af forslagets økonomiske konsekvenser for Danmark. De vil blive belyst i en senere forelæggelse for Folketinget. Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget og herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.



Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes at have en positiv indvirkning på miljøbeskyttelsesniveauet, idet forslaget må antages at øge medlemsstaternes indsats for at reducere drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer.

Regeringen er i færd med at analysere forslaget og dets konsekvenser nærmere, og resultaterne heraf vil senere blive forelagt Folketinget.

8. Høring

Forslaget er 21. juli 2016 sendt i høring i Specialudvalget for Energi, Forsyning og Klima med høringsfrist d. 3. august 2016. De indkomne svar resumeres nedenfor:

DI støtter op om EU's 2030-klimaramme og ser samtidig Kommissionens forslag om et dansk ikke-kvotemål i 2030 på 39 pct. som en stor udfordring. DI opfordrer regeringen til en aktiv dialog med EU-Kommissionen om at optimere mulighederne for fleksibilitet og omkostningseffektivitet. Samtidig opfordrer DI regeringen til at igangsætte en udredning af de praktiske, økonomiske og konkurrencemæssige effekter for erhvervslivet og de økonomiske, realistiske muligheder og risici i de enkelte sektorer i Danmark. DI opfordrer endvidere regeringen til at se på mulighederne for en fælles EU-indsats på eksempelvis bygningsområdet, transportområdet, VE i transport og energieffektivisering mv., idet disse emner vil komme på bordet i ventede udspil fra Kommissionen som led i udmøntning af EU's Energiunion.

Dansk Erhverv mener, at Danmarks forpligtelser skal være balancerede i forhold til andre lande, og at såvel den europæiske og nationale opfyldelse af klimaforpligtelser skal ske på en omkostningseffektiv og så vidt muligt teknologineutral måde. Dansk Erhverv finder, at det foreslåede danske reduktionsmål er relativt højt og ligger noget over gennemsnittet for EU-landene. Dansk Erhverv mener, at den danske regering i de forestående forhandlinger om byrdefordelingen skal bestræbe sig på at opnå en mere jævn fordeling af forpligtelserne blandt landene end Kommissionen har lagt op til.

Landbrug & Fødevarer har fremsendt et længere og foreløbigt hørings svar, hvoraf følgende kan fremhæves som nogle af hovedpointerne. Landbrug & Fødevarer er skeptisk ift. fastsættelse af et højt dansk drivhusgasreduktionsmål på 39 pct. ift. 2005. Landbrug & Fødevarer finder, at differentierede nationale reduktionsmål bryder med princippet i EU om lige konkurrencevilkår mellem medlemslandene, hvorfor landbrugets drivhusgasudledning bedst reguleres ved oprettelse af en landsøjle-regulering for landbrugets drivhusgasudledning med ensartede drivhusgasreduktionskrav og vilkår på tværs af EU. Et højt nationalt reduktionsmål risikerer at medføre forringede konkurrencevilkår for dansk landbrug og udflytning af produktionen til



andre lande. I fravær af en fælles landbrugssøjle anerkender Landbrug & Fødevarer, at Kommissionen har givet Danmark adgang til to nye fleksibilitetsmekanismer i form af køb af kvoter og medregning af LULUCF-kreditter. Men Landbrug & Fødevarer konstaterer, at de af Kommissionen foreslåede fleksibilitetsmekanismer ikke i tilstrækkeligt omfang løser skævvridningen af konkurrenceevnen mellem EU's medlemsstater, som byrdefordelingen medfører. Herunder nævnes bl.a., at 14 medlemslande ifølge Kommissionens konsekvensanalyse vil kunne opfylde deres reduktionskrav uden at foretage yderligere klimatiltag. Landbrug & Fødevarer ønsker derfor, at Danmark får større adgang til anvendelse af kvoter end foreslået af Kommissionen. Endelig foreslår Landbrug & Fødevarer etablering af en forsøgsordning med 'tillægsfleksibilitet for særlig klimavenlig landbrugsproduktion' som bør være tilgængelig for alle EU-lande.

Dansk Byggeri ser en risiko for, at Kommissionens forslag til fleksibilitetsmekanismer udvander EU-reduktionsmålet om at opnå en reduktion af drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer på 30 pct. i 2030. Dansk Byggeri opfordrer regeringen til at se kritisk på bl.a. forslaget om modregning af reduktioner ved brug af LULUCF-kreditter, muligheden for at overføre reduktioner fra år til år samt medlemsstaternes mulighed for at handle med udledningsrettigheder. Dansk Byggeri ser Kommissionens forslag om, at Danmark skal reducere udledningen med 39 % frem til 2030 som et vigtigt skridt på vejen mod uafhængighed af fossile brændsler i 2050. Dansk Byggeri mener derfor også, at Danmark bør prioritere sin indsats nationalt for at nå klimakravet, ellers er der en risiko for, at omstillingen til et fossilt uafhængigt Danmark forsinkes og fordyres. Dansk Byggeri ser mange potentialer for varmebesparelser især ved energirenovering af bygninger fra før 1980, og opfordrer regeringen til også at fokusere reduktionsindsatsen på dette område. Udskydes indsatsen er der en risiko for, at den fordyres, hvis energiforbedringer ikke foretages samtidig med, at bygningerne alligevel løbende renoveres.

Dansk Energi finder, at Kommissionens forslag på rimelig vis afspejler de mål og kriterier, som Det Europæiske Råd opsatte for forslaget i oktober 2014 og bekræftede i marts 2016. Dansk Energi bakker op om fortsættelse af modellen med årlige reduktionsmål, som vil understøtte tidlig indfasning af de nødvendige initiativer for at nå målet i 2030, men ønsker at Kommissionen allerede i 2024 skal foretage kontrol af, hvorvidt medlemslandene overholder deres årlige forpligtelser. Køb af kvoter fra EU's kvotehandelsystem eller medregning af LULUCF-kreditter kan være fornuftigt i et begrænset omfang, men ift. både Danmarks og EU's langsigtede målsætninger om dekarbonisering, vil anvendelse af disse fleksibilitetsmekanismer blot udskyde de nødvendige investeringer i de ikke-kvotebelagte sektorer til efter 2030. Endelig understreges vigtigheden af at vælge en opgørelsesmetode for LULUCF udledninger, der bevarer den miljømæssige integritet af systemet.

92-Gruppen har indsendt et længere høringssvar på vegne af CARE, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økolo-



giske Råd, Greenpeace, Klimabevægelsen, Miljøorganisationen VedvarendeEnergi, Verdens Skove og WWF Verdensnaturfonden. 92-Gruppen efterspørger en opjustering af EU's reduktionsmål i de ikke-kvotebelagte sektorer i 2030 fra 30 pct. til 45 pct., således at målet flugter bedre med den høje ende af EU's målsætning om at reducere drivhusgasudledningen med 80 – 95 pct. i 2050. 92 Gruppen ønsker, at medlemslandenes reduktionsstier (udledningsretten i perioden 2021-30) skal fastlægges, så de ikke favoriserer lande, som ikke har opfyldt deres 2020 forpligtelse. 92-Gruppen ønsker ikke at tillade anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, bl.a. fordi det vil reducere reduktionsindsatsen i de ikke-kvotebelagte sektorer. Der er opstået et stort kvoteoverskud i EU's kvotehandelssystem, hvorfor kvotesystemet ikke vil sikre begrænsning af de kvotebelagte udledninger. 92 Gruppen påpeger store usikkerheder ved LULUCF-opgørelser og ønsker ikke anvendelse af reduktioner fra LULUCF (LULUCF kreditter) til modregning af udledninger fra afbrænding af fossile brændsler i de ikke-kvotebelagte sektorer. 92-Gruppen ønsker desuden årlig kontrol af medlemslandenes målopfyldelse fremfor blot hvert femte år.

Det Økologiske Råd (DØR) tilslutter sig hørings svar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere hørings svar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. DØR ønsker ikke anvendelse af projektmekanismerne fra kvotehandelsdirektivet i ikke-kvotebelagte sektorer. DØR ønsker heller ikke at medlemsstaterne gives mulighed for at "låne" reduktioner (udledningsrettigheder) fra kommende år. DØR ønsker, at medlemslandenes salg af reduktioner (udledningsrettigheder) til et andet land kun må finde sted, hvis landet overopfylder i forhold til egen reduktionssti og højst må udgøre 5 pct. DØR efterspørger desuden, at der skal foretages rapportering og grundig kontrol hvert år for at sikre reel overholdelse af reduktionskrav samt at der indføres sanktioner for lande, som ikke overholder deres fastlagte reduktionsstier.

NOAH tilslutter sig hørings svar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et længere hørings svar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres som følger. NOAH finder Kommissionens forslag helt utilstrækkeligt og efterspørger bl.a. fastlæggelse af et eksponentielt (fremfor lineært) aftagende årligt drivhusgasbudget og herunder strammere mål i form af en væsentligt reduceret udledningsret i perioden 2021-30 samt afskaffelse af forslaget fleksibilitetsmekanismer i form af handel mellem medlemslandene med udledningsrettigheder samt benyttelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem og LULUCF-kreditter til målopfyldelse i ikke-kvotebelagte sektorer. Endelig stiller NOAH en række spørgsmål ved LULUCF-opgørelser, herunder ift. CO₂-udledning fra afbrænding af biomasse, og opfordrer bl.a. til at adressere "importerede udledninger", eksempelvis i form af importeret biomasse og foder fra tredjelande.

VedvarendeEnergi tilslutter sig hørings svar fremsendt af 92-gruppen og har herudover fremsendt et hørings svar, hvorfra yderligere hovedpointer kort kan opsummeres



res som følger. VedvarendeEnergi mener, at forslaget muligheder for at øge klimaambitionerne er for svage, at fleksibilitetsmekanismerne bør begrænses og at evalueringen bør fremrykkes til første halvdel af 2023, da den så kan bruges til det internationale review og "stocktake" i 2023, som er aftalt med Paris-aftalen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at forslaget samlet set sikrer opnåelsen af det klimamål for 2030 for de ikke-kvotebelagte sektorer, som Det Europæiske Råd vedtog i oktober 2014. Forslaget udgør en væsentlig del af implementeringen af EU's samlede reduktionsbidrag på mindst 40 pct. i 2030 ift. 1990 til den globale klimaafteale indgået i Paris 2015.

Regeringen er kritisk overfor, at Kommissionen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til Danmarks begrænsede omkostningseffektive reduktionspotentialer og tidlige indsats gennem en større nedjustering af det danske drivhusgasreduktionsmål. Danmark har gjort mere for at begrænse udledningerne i ikke-kvotesektoren end de fleste andre medlemslande, og der resterer kun et begrænset omkostningseffektivt reduktionspotentiale.

Regeringen finder det positivt, at forslaget indeholder forbedrede muligheder for fleksibilitet, der kan bidrage til en mere omkostningseffektiv indfrielse af reduktionsforpligtelsen, herunder særligt, at danske forslag om anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelsystem og LULUCF-kreditter til at indfri reduktionsmålet for de ikke-kvotebelagte sektorer indgår i Kommissionens forslag. En vurdering af fleksibilitetsmulighedernes konkrete betydning kræver dog nærmere analyse.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at startpunktet for udledningsretten i 2021 tager udgangspunkt i medlemslandenes udledning i 2016-18, idet man herved undgår overallokering af udledningsrettigheder på EU-niveau, hvilket kunne svække reguleringens miljømæssige integritet.

Regeringen er i gang med at analysere hele forslaget og herunder de økonomiske konsekvenser for Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.